

Att redovisa resultat
En uppföljning av regeringens
resultatredovisning av utgiftsområde 17
Kultur, medier, trossamfund och fritid

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-88607-81-2
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2019

Innehållsförteckning

Förord	6
Sammanfattning	8
Inledning (kapitel 1)	8
Utvecklingen över tid för utgiftsområdets 17 resultatredovisningar (kapitel 2)	8
Fördjupning (kapitel 3)	13
Uppföljningsgruppens bedömningar	16
1 Inledning	22
1.1 Utskotten följer upp regeringens resultatredovisning	22
1.2 Krav på resultatredovisning finns i budgetlagen	22
1.3 Tidigare utvecklingsarbete	23
1.3.1 Utveckling av resultatredovisningar generellt	23
1.3.2 Utvecklingsarbete inom utgiftsområde 17	25
1.4 Syfte och frågeställningar	26
1.5 Centrala begrepp och definitioner	27
1.6 Genomförande och metod	27
1.6.1 Två delundersökningar	27
1.6.2 Budgetlagens krav och riksdagens önskemål utgör utgångspunkter	28
1.6.3 Verksamhetslogiken ett verktyg	29
2 Resultatredovisning i utgiftsområde 17	31
2.1 Resultatredovisningen i budgetpropositionen	31
2.2 Riksdagsbundna nationella kulturpolitiska mål	32
2.3 Andra riksdagsbundna mål	32
2.4 Lagar	33
2.5 Gemensamma bedömningsgrunder för kulturområdena	34
2.6 Anslag	34
2.7 De 17 resultatredovisningarna	35
2.7.1 Kulturområdesövergripande verksamhet	35
2.7.2 Teater, dans och musik	38
2.7.3 Litteraturen, läsandet och språket	40
2.7.4 Bildkonst, arkitektur, form och design	43
2.7.5 Kulturskaparnas villkor	45
2.7.6 Arkiv	47
2.7.7 Kulturmiljö	49
2.7.8 Museer och utställningar	51
2.7.9 Trossamfund	53
2.7.10 Film	55
2.7.11 Medier	58
2.7.12 Ungdomspolitik	61
2.7.13 Politiken för det civila samhället	64
2.7.14 Idrottspolitik	66
2.7.15 Friluftslivspolitik	69
2.7.16 Folkbildning	72
2.7.17 Tillsyn över spelmarknaden	74
2.8 Den gemensamma resultatredovisningen	76
2.9 Goda exempel	78
3 Fördjupning om kulturpolitisk resultatredovisning	80
3.1 Kulturpolitik som politikområde	80
3.1.1 En kulturpolitik sedan 1970-talet	80

3.1.2 Ett delat ansvar.....	81
3.1.3 Många verksamhetsformer påverkar styrningen	81
3.1.4 Svårt att identifiera orsakssambanden.....	81
3.1.5 Oprecisa mål	82
3.1.6 Armlängds avstånd.....	82
3.2 Olika sorters mål	84
3.2.1 Mål är beskrivningar av önskade tillstånd.....	84
3.2.2 Ibland är SMART-kriterier användbara	84
3.2.3 Det finns många olika sorters politiska mål	85
3.3 Utveckling för att förstärka uppföljningar inom kulturområdet	86
3.3.1 Myndigheten för kulturanalys utveckling av indikatorer	86
3.3.2 Statskontoret om kulturpolitisk styrning	87
3.3.3 ESV om resultatuppföljning i statens budget	88
3.3.4 Statistik och andra utredningar inom kulturområdet	89
3.4 Mål	90
3.4.1 Den nationella kulturpolitiken.....	90
3.4.2 Litteratur- och läsfrämjande	91
3.4.3 Kulturmiljö.....	92
3.4.4 Film.....	94
3.4.5 Principen om armlängds avstånd berör inte alla mål.....	95
3.5 Bedömningsgrunder	96
3.5.1 Den nationella kulturpolitiken.....	96
3.5.2 Litteratur- och läsfrämjande	99
3.5.3 Kulturmiljö.....	100
3.5.4 Film.....	101
3.5.5 Bedömningsgrunder finns men kan utvecklas.....	102
3.6 Redovisning av insatser och resultat.....	102
3.6.1 De gemensamma bedömningsgrunderna.....	103
3.6.2 Litteratur- och läsfrämjande	104
3.6.3 Kulturmiljö.....	104
3.6.4 Film.....	105
3.6.5 Insatser och resultat redovisas för områdenas särskilda bedömningsgrunder.....	106
3.7 Bedömning av måloppfyllelse.....	106
3.7.1 Bedömning av målen i den gemensamma resultatredovisningen	106
3.7.2 Litteratur- och läsfrämjande	108
3.7.3 Kulturmiljö.....	109
3.7.4 Film.....	110
3.7.5 Delvis bedömning av målen.....	111
3.8 Verksamhetslogik.....	111
3.8.1 Den nationella kulturpolitiken.....	111
3.8.2 Litteratur- och läsfrämjande	112
3.8.3 Kulturmiljö.....	112
3.8.4 Film.....	113
3.8.5 Redovisningarna följer till viss del verksamhetslogiken.....	114
3.9 Lagar	114
3.9.1 Litteratur- och läsfrämjande	114
3.9.2 Kulturmiljö.....	115
3.9.3 Film.....	116
3.9.4 Viss koppling till lagarna	116
3.10 Anslagsfördelning	116
3.10.1 Litteratur- och läsfrämjande	117
3.10.2 Kulturmiljö.....	117

3.10.3 Film.....	117
3.10.4 Begränsad koppling mellan mål och anslag	118
Källförteckning	119

Bilagor

Statistik och utredningar inom kulturområdet	124
Kategorisering av målen	129
Myndigheten för kulturanalys modell för uppföljning av målet för den nationella kulturpolitiken	131

Förord

Den 29 januari 2019 fattade kulturutskottet beslut om att bilda en uppföljnings- och utvärderingsgrupp. Den 12 februari 2019 beslutade utskottet att genomföra en uppföljning av regeringens resultatredovisning på utgiftsområde 17 med fördjupning på tre områden: mål för politiken för litteratur- och läsfrämjande, mål för det statliga kulturmiljöarbetet och mål för filmpolitiken.¹

Kulturutskottet följer varje år upp regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen och redovisar sin granskning i budgetbetänkandet. Vissa år gör utskottet en fördjupad analys av resultatredovisningen. Det skedde senast 2013 (Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 2013/14:RFR2).

Hösten 2018 tillämpades särskilda principer vid utformningen av budgetpropositionen med anledning av att den lades fram av en övergångsregering. Utgångspunkten för förslagen i propositionen var den budget som riksdagen beslutade för 2018 efter förslag i budgetpropositionen för 2018. En konsekvens av detta var att de avsnitt med regeringens analyser eller slutsatser som brukar finnas med i resultatredovisningen saknades.

Detta påverkade även utskottets uppföljning av resultatredovisningen. Kulturutskottet gjorde en förenklad uppföljning av utgiftsområde 17 men diskuterade samtidigt att inleda ett arbete med en fördjupad uppföljning av resultatredovisningen av utgiftsområdet.

Uppföljningen är en del av det kontinuerliga förbättringsarbete kring resultatredovisningarna som genomförs i Regeringskansliet och bland utskotten. Kulturutskottet har under en rad år konstaterat att resultatredovisningarna inom utgiftsområdet har utvecklats i positiv riktning. De senaste åren har det skett en vidareutveckling av arbetet med redovisningarna, både i regeringen och i riksdagen (se vidare avsnitt 1.3), och denna ambitionshöjning är ett skäl till att kulturutskottet vill genomföra uppföljningen. Utskottets avsikt är också att uppföljningen ska kunna utgöra ett underlag till den fördjupade dialog med Regeringskansliet som kulturutskottet uttalade sig om i december 2018.² En sådan dialog skulle t.ex. kunna avse att ytterligare utveckla mätmetoder för utgiftsområde 17 och kan förhoppningsvis ge inspel inför Regeringskansliets arbete med budgetpropositionen för 2020.

Uppföljningen har genomförts av kulturutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp. Underlag till uppföljningen har tagits fram av forskningssekreterare Anna Wagman Kåring och utvärderare Madeleine Nyman vid utskottsavdelningens utvärderings- och forskningssekreterariat i samarbete med kanslichef Ann Aurén och föredragande Maria Ljungkvist vid kulturutskottets kansli.

¹ Kulturutskottets protokoll 2018/19:23.

² Se bet. 2018/19:KrU1, s. 11.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen överlämnar härmed sin rapport där resultaten av uppföljningen redovisas.

Stockholm i juni 2019

Lars Mejern Larsson (S) ordförande

Viktor Wärnick (M)

Aron Emilsson (SD)

Per Lodenius (C)

Vasiliki Tsouplaki (V)

Roland Utbult (KD)

Christer Nylander (L)

Anna Sibinska (MP)

Sammanfattning

I rapporten görs en uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17.

Inledning (kapitel 1)

Budgetlagens krav och riksdagens önskemål

Utgångspunkten för uppföljningen är budgetlagens krav på regeringens resultatredovisningar och de önskemål om förbättringar av resultatredovisningarna som har formulerats av riksdagen.

Verksamhetslogik

I uppföljningen används verksamhetslogiken som ett redskap för att studera resultatredovisningarna. Den verksamhetslogik som används i rapporten består av 1) Mål, 2) Val av bedömningsgrunder (inkl. indikatorer), 3) Redovisning av insatser och resultat kopplade till bedömningsgrunderna och 4) Bedömningar av måluppfyllelse.

Utvecklingen över tid för utgiftsområdets 17 resultatredovisningar (kapitel 2)

I kapitel 2 görs en genomgång av samtliga 17 resultatredovisningar inom utgiftsområdet i budgetbetänkandena för 2015 till 2019. För alla områden undersöks redovisning av mål och bedömningsgrunder liksom om regeringen anger vilka källor de använder. Avsnittens struktur beskrivs, liksom användningen av indikatorer och tidsserier och om regeringen redovisar insatser och/eller resultat. Slutligen beskrivs om regeringen bedömer måluppfyllelsen i sitt analysavsnitt.

En komplex målstruktur

Målstrukturen för utgiftsområdet är komplex. De gemensamma nationella kulturpolitiska målen gäller för nio områden. Inom sex av dessa nio områden finns dessutom särskilda mål för hela eller delar av området. De resterande åtta områdena har enbart egna mål (trossamfund, medier, ungdomspolitik, politiken för det civila samhället, idrottspolitik, friluftslivspolitik, folkbildning och tillsynen över spelmarknaden).

Redovisningen av vilka mål som finns inom respektive område är dock tydlig och transparent inom hela utgiftsområdet.

Valet av bedömningsgrunder framgår sällan

Fyra bedömningsgrunder är gemensamma för de nio delområden som ingår i kulturområdet. Därutöver finns det särskilda bedömningsgrunder inom respektive delområde.

Inom de flesta områdena framgår det inte av resultatredovisningen hur bedömningsgrunderna valts ut. Det gäller exempelvis områdena arkiv och kulturmiljö. Ibland motiverar regeringen hur bedömningsgrunderna tagits fram. Det gäller t.ex. folkbildningen, där de fyra syften som finns med statsbidraget används som bedömningsgrunder.

Inom några områden ändras bedömningsgrunderna över tid. Det gäller t.ex. kulturområdesövergripande verksamhet, bildkonst, arkitektur, form och design samt film, där bedömningsgrunderna har formulerats om flera gånger, även om de berör ungefär samma frågor över tid.

Ordvalen för att beskriva bedömningsgrunder varierar. Flera delområden skiljer inte mellan begreppen indikatorer och bedömningsgrunder, trots att det som sedan följer enbart är bedömningsgrunder.

Källorna till underlaget anges för åtta områden

Inom åtta områden i budgetpropositionen för 2019 angav regeringen var informationen till resultatredovisningen hämtats i inledningen av avsnitten. I avsnitten för kulturområdesövergripande verksamheter och kulturmiljö beskrivs dock endast mer allmänt att resultatinformationen grundade sig på t.ex. återrapporteringar, uppföljningar, årsredovisningar och utvärderingar. I avsnitten om film, ungdomspolitik, politik för det civila samhället, idrottspolitik, friluftslivspolitik och folkbildning är regeringen däremot mer utförlig med var informationen hade hämtats och anger bl.a. från vilka myndigheter eller institutioner som underlagen till resultatredovisningen hade inhämtats.

Sporadiskt förekommer källor för övriga områden i löptexten och under tabeller och diagram.

En struktur som ofta följer mål och bedömningsgrunder

Ett kriterium på tydlighet är att strukturen på resultatredovisningen följer de mål och/eller bedömningsgrunder som finns för området. Generellt följer underrubrikerna inom de flesta områdena mål och/eller bedömningsgrunder i de senaste årens budgetpropositioner.

För området idrottspolitiken följer strukturen varken målen för idrottspolitiken, de fem målområden som finns eller de nio punkter som redovisas i inledningen till resultatredovisningen. Däremot följer strukturen *delvis* de fem målområden som Centrum för idrottsforskning (CIF) formulerat och de nio områden som anges inledningsvis. Det finns vidare avsnitt som varken överensstämmer med CIF:s fem mål eller de nio punkterna.

Ett annat kriterium för att resultatredovisningen ska kunna betraktas som tydlig är att det är möjligt att orientera sig i avsnittet med hjälp av informativa

underrubriker. I budgetpropositionerna för 2015–2019 använder regeringen allt oftare underrubriker som underlättar läsningen. Ett exempel är området trossamfund där det tillkommit fler underrubriker de senaste tre åren.

Strukturen varierar över tid och mellan olika delområden

För många områden har strukturen på avsnittet varierat mellan olika år. Ett område som dock redovisas enligt samma struktur varje år är politiken för det civila samhället. Sex principer fungerar som rubriker i resultatredovisningen under alla undersökta år och dessutom finns underrubriker till dessa avsnitt.

Ytterligare en faktor som underlättar jämförbarheten är om resultatredovisningarna för olika områden presenteras på ett liknande sätt. Strukturen skiljer sig dock åt mellan olika områden inom utgiftsområde 17. Resultatredovisningarna för några områden disponeras utifrån de mål som finns för området, medan andra utgår från bedömningsgrunder, syften eller prioriterade områden. Inom området ungdomspolitik skiljer sig strukturen i budgetpropositionerna för 2016–2019 från andra områden, eftersom det förutom resultatavsnittet även finns ett separat avsnitt för resultat från insatser inom ungdomspolitik.

Liten förekomst av indikatorer

Följande områden har uttryckliga indikatorer i dess strikta bemärkelse, dvs. att de redovisas som indikatorer och kan användas för att följa upp målen:

- Ungdomspolitik
- Idrottspolitik
- Folkbildning.

Inom området politiken för det civila samhället används begreppet indikatorer inledningsvis men bedömningsgrunderna är inte tillräckligt mät- och uppföljningsbara för att kunna karakteriseras som indikatorer. Friluftslivspolitik och tillsynen över spelmarknaden redogör för bedömningsgrunder och indikatorer i inledningen. Det är dock inte tydligt vad som är indikatorer.

Fler tidsserier och jämförelser med tidigare år

Inom vissa områden har tidsserier i form av tabeller och figurer blivit vanligare under den undersökta perioden. Till exempel innehåller resultatredovisningen av filmområdet fler tidsserier i form av tabeller och figurer i budgetpropositionen för 2019 än tidigare år. Dessutom innehåller figurerna och tabellerna uppgifter för de fem senaste åren. Även inom idrottspolitik och medieområdet ökar antalet tidsserier i tabellform under de undersökta åren.

Fler insatser än resultat redovisas

Generellt redovisar regeringen många insatser i form av bidragsfördelning och verksamhet vid myndigheter. Däremot redovisas inte faktiskt uppnådda resultat av dessa insatser i samma utsträckning. Det redovisas resultat i form av beskrivningar av tillstånd inom området (men som inte beskrivs som resultat till följd av statliga insatser). Skillnaden mellan olika områden är dock stor. Området teater, dans och musik redovisar jämförelsevis många resultat i relation till insatser, liksom folkbildning. Teater, dans och musik har också ett inledande avsnitt med resonemang om tillståndet inom området.

Systematisk bedömning av uppföljning av målen endast inom friluftspolitiken

Regeringen lämnar ofta en bedömning av vad som *bidragit* till att uppfylla målen för ett flertal områden, t.ex. inom trossamfund, film och medieområdet. Endast inom ett område, friluftslivspolitiken, görs en systematisk uppföljning av om området utvecklas åt rätt håll i förhållande till målen. Det sker i budgetpropositionen för 2017 genom att regeringen hänvisar till Naturvårdsverkets bedömning av de tio mål som finns. Inom ungdomspolitiken lämnade regeringen i budgetpropositionen för 2017 och 2018 en övergripande bedömning av delar av målet, som innebär att ungdomarna ska ha goda levnadsvillkor.

I resultatredovisningen av arkivområdet var analysavsnittet i budgetpropositionen för 2017 och 2018 tydligt kopplat till de riksdagsbundna målen för arkivområdet och en bedömning gjordes av om målen hade nåtts.

Kopplingar mellan mål, insatser och resultat förekommer

Inom flera områden gör regeringen en koppling mellan de riksdagsbundna målen och insatser och resultat i analys- och slutsatsavsnittet. Exempelvis inom bildkonst, arkitektur, form och design bedömde regeringen i budgetpropositionen för 2018 att statens insatser under året har främjat intresset för och kunskapen om bildkonst hos nya grupper. Det kan kopplas till att området ska bidra till ett jämlikt och mindre segregerat samhälle.

I avsnittet om kulturområdesövergripande verksamheter har regeringen inte gjort uttalade kopplingar till de nationella kulturpolitiska målen. Indirekt anknyter dock resonemanget till målen att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.

Ibland görs även bedömningar av mål som inte hör till området. I resultatredovisningen av teater, dans och musik gjordes bedömningen att stödet bidrar till att kulturskapare kan leva på sitt konstnärskap, vilket inte är ett mål för området.

Den gemensamma resultatredovisningens roll är otydlig

Den gemensamma resultatredovisning som inleder budgetpropositionen har en oklar funktion och det är inte tydligt hur den gemensamma resultatredovisningen förhåller sig till de 17 separata resultatredovisningarna. Avsnittet innehåller delar som kan karakteriseras som både resultatredovisning, bedömning och politikens inriktning. Ibland gör regeringen samma bedömning i den gemensamma resultatredovisningen som inom respektive område, men inte alltid. Den gemensamma resultatredovisningen gör inte någon tydlig eller jämförbar bedömning av vilka mål som nås och vilka mål som inte nås. Det görs inte någon bedömning av måluppfyllelsen på vissa områden, t.ex. språk eller kulturskaparnas villkor. Det framgår inte om de bedömningar som görs ska förstås som att de statliga insatserna bidragit till att målen uppfyllts helt eller om de enbart främjat utvecklingen i positiv riktning.

Det förekommer att de bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdena inte redovisas trots att de gäller för området. Till exempel tar resultatredovisningen för området litteratur, läsande och språk i budgetpropositionen för 2019 inte upp jämställdhet, och resultatredovisningen för arkiv berör inte barn och unga.

Goda exempel

Enskilda delar av resultatredovisningens olika områden kan lyftas fram som goda exempel.

I resultatredovisningen av området teater, dans och musik finns i budgetpropositionen för 2018 en inledande lägesbeskrivning av tillståndet inom området, och inom samma område redovisas dessutom jämförelsevis många resultat i relation till antalet redovisade insatser. Redovisningen av ungdomspolitik innehåller beskrivningar av tillståndet inom området.

I området politiken för det civila samhället sker resultatredovisningen med utgångspunkt i målet för politiken för det civila samhället och de sex principer som 2010 angavs som centrala inom politikområdet. Resultatredovisningen av friluftslivspolitik bygger på tio mätbara mål som regelbundet ska följas upp av en myndighet, och resultatredovisningen innehåller uttalade bedömningar av om målen är på väg att nås eller inte.

Resultatredovisningen av ungdomspolitik innehåller tydliga indikatorer och regeringen lämnade i budgetpropositionerna för 2017–2018 en övergripande bedömning av delar av målet. Resultatredovisningen av området folkbildning innehåller tydligt redovisade indikatorer som kopplar till målens fyra syften. Regeringen redovisar många tidsserier inom området medier.

I budgetpropositionen för 2019 följde resultatredovisningens struktur målen och bedömningsgrunderna på flera områden, t.ex. inom folkbildning, film samt museer och utställningar.

I budgetpropositionen för 2017 och 2018 var analysavsnittet för arkivområdet tydligt kopplat till de riksdagsbundna målen, och en bedömning gjordes av om målen hade nåtts. Däremot är avsnittet för kort för att det ska kunna

betraktas som en fullödig analys. Ett annat gott exempel är analysavsnittet för friluftspolitiken i budgetpropositionen för 2017, där en systematisk uppföljning görs av om området utvecklats åt rätt håll i förhållande till målen.

Fördjupning (kapitel 3)

Kulturpolitik som politikområde

I kapitel 3 fördjupas analysen av resultatredovisningen av utgiftsområde 17 genom att tre områden studeras särskilt: litteratur- och läsfrämjande, kulturmiljö och film. Dessutom ingår resultatredovisningen av de nationella kulturpolitiska målen.

I ett avsnitt om kulturpolitik som politikområde diskuteras att ansvaret för den svenska kulturpolitiken delas mellan central, regional och lokal nivå. Vidare beskrivs att området präglas av en mängd olika verksamhetsformer och att kulturpolitiken är ett område där det är svårt att avgöra vad som beror på politiska insatser och vad som beror på annat. Området präglas också av principen om styrning på armlängds avstånd.

Kapitlet undersöker om resultatredovisningarna följer verksamhetslogiken, alltså att målen ska preciseras av bedömningsgrunder, att insatser och resultat kopplade till bedömningsgrunderna redovisas och att det görs en bedömning av måluppfyllelsen. Vidare studeras om resultatredovisningarna gör kopplingar till för området aktuella lagar samt mellan målen och anslagsfördelningen.

Analyserna görs av budgetpropositionen för 2019 med undantag för undersökningen av resultatredovisningarnas analys- och slutsatsavsnitt som utgår från budgetpropositionen för 2018.

Alla mål berörs inte av principen om armlängds avstånd

De flesta av målen är främjandemål och/eller mål som definieras med svår-fångade värdeord. De nationella kulturpolitiska målen är delvis visionära. Målen för litteratur- och läsfrämjande är till stora delar uppföljningsbara. Målen för kulturmiljöområdet är svåra att följa upp medan målen för filmområdet är nyast och till stora delar uppföljningsbara.

Några av de nationella kulturpolitiska målen berörs av principen om armlängds avstånd. Andra berörs inte, som målet att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Inom det litteratur- och läsfrämjande området berörs endast målet om tillgång till litteratur *av hög kvalitet* av principen. Inget av kulturmiljömålen berörs av principen eftersom målen inte kommer in på frågor om kulturrens kvalitet eller konstnärlig frihet. Inom filmområdet berörs t.ex. inte målet att jämställdhet och mångfald ska präglade området.

Bedömningsgrunderna täcker delvis målen

De bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet, och som alltså är kopplade till de nationella kulturpolitiska målen, täcker endast delvis målen. De redovisas endast i begränsad omfattning i resultatredovisningarna. Däremot stämmer de gemensamma bedömningsgrunderna väl överens med intentionerna i den svenska kulturpolitiken, och bedömningsgrunderna genomsyrar området även om de sällan redovisas uttalat.

Det finns andra bedömningsgrunder som skulle kunna användas. Uppgifter från kulturvaneundersökningar skulle kunna användas för att följa upp det nationella kulturpolitiska målet att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. De innehåller uppgifter om utövande och deltagande med hänsyn till t.ex. kön, ålder, svensk/utländsk bakgrund, utbildningsnivå och bostadsregion. Ett annat exempel är det läs- och litteraturfrämjande målet att alla ska ges möjlighet att utveckla en god läsförmåga och att alla ska ha tillgång till litteratur av hög kvalitet, där den återkommande PISA-undersökningen skulle kunna användas för att belysa utvecklingen av läsförmågan. Biblioteksstatistiken innehåller uppgifter om bibliotekens bestånd, t.ex. utifrån medietyp, språk och olika användargrupper, och skulle också kunna användas.

Redovisning görs av bedömningsgrunderna för delområdena

För de tre fördjupningsområdena redovisar regeringen insatser och resultat för samtliga bedömningsgrunder som finns för de respektive områdena. Däremot görs det ingen fullständig redovisning av de bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet.

Delvis bedömning av måluppfyllelsen

I den gemensamma resultatredovisning som inleder budgetpropositionen tar regeringen upp de flesta av de nationella kulturpolitiska målen och lyfter fram insatser som bidragit till måluppfyllelsen samt gör vissa uttalanden om enskilda kulturpolitiska mål. En återkommande formulering är att insatser har bidragit till målet och att insatserna är viktiga.

För litteratur- och läsfrämjande görs endast en delvis och indirekt bedömning av de nationella kulturpolitiska målen och en delvis bedömning av måluppfyllelsen för de särskilda målen. Inom kulturmiljöområdet följs de nationella kulturpolitiska målen upp delvis och indirekt. Det görs en delvis bedömning av de särskilda kulturmiljömålen. Även inom filmområdet görs bedömningen av de nationella målen endast delvis och indirekt. De särskilda målen för filmområdet har ansetts vara så nya att det inte gjorts någon bedömning av dem än.

Verksamhetslogik finns till viss del

För resultatredovisningen för kulturområdet i dess helhet finns till viss del en verksamhetslogik. Resultaten kopplade till bedömningsgrunderna är dock svåra att följa och det saknas bedömningar av hur väl målen är uppfyllda. Det finns i stort sett en verksamhetslogik för området litteratur- och läsfrämjande. Regeringen gör bedömningar av vad som bidragit till målen för området men lämnar ingen bedömning av hur väl målet är uppfyllt. I resultatredovisningen av kulturmiljöområdet finns till viss del en verksamhetslogik. Målen har dock inte preciserats med hjälp av bedömningsgrunder så att de kan mätas och bedömningen om huruvida målet är uppfyllt kan utvecklas. Även inom filmområdet finns till viss del en verksamhetslogik i resultatredovisningarna. Dock saknas resultat för ett av de sju särskilda målen. Det är också svårt att bedöma om målen är uppfyllda eller inte eftersom de inte har operationaliserats med indikatorer eller tidssatta bedömningsgrunder samt att flertalet av målen inte heller är kvantifierade. Ingen samlad bedömning görs från regeringens sida av om målen är uppfyllda.

Två bedömningsgrunder hänvisar till lagar

En av de bedömningsgrunder som finns för det litteratur- och läsfrämjande området anger att bedömningen av resultatet av statens insatser inom området ska utgå från bidragsgivning till biblioteksverksamhet samt övriga biblioteksfrämjande insatser med utgångspunkt i bl.a. bibliotekslagen. En redovisning av insatser och resultat med utgångspunkt i lagen görs dock endast i begränsad utsträckning.

En av bedömningsgrunderna inom kulturmiljöområdet är tillämpning av lagstiftningen. Resultatredovisningarna hänvisar i ökad utsträckning till kulturmiljölagen och de senaste åren har det funnits ett särskilt avsnitt där åtgärder som främjat tillämpningen av lagen redovisas.

Viss koppling mellan mål och anslag

Det görs vissa kopplingar mellan mål och anslagsfördelning i resultatredovisningen för litteratur- och läsfrämjande. Till exempel knyts ett anslag till läs- och litteraturfrämjande insatser till målen för området. Kopplingarna mellan mål och anslag är färre inom kulturmiljö- och filmområdena.

Uppföljningsgruppens bedömningar

Många mål inom utgiftsområdet – större utmaning

Det finns inget annat utgiftsområde som har lika många mål inom så många delområden som utgiftsområde 17. Detta innebär en särskild utmaning men är inget hinder för att följa upp målen och ta fram en bra resultatredovisning. Kulturutskottets uppföljningsgrupp (nedan kallad gruppen) understryker att alla mål ska följas upp och att det ska göras på ett sätt som är tydligt för såväl beslutsfattare, myndigheter och institutioner som medborgare.

Gruppen har förståelse för att det tar tid att utveckla resultatredovisningen för samtliga områden. Gruppen vill dock framhålla att det är angeläget att en sådan utveckling genomförs inom de kommande åren och att ett första steg kan vara att göra resultatredovisningarna mer enhetliga, just med tanke på att de är så många.

Målen inom vissa områden skulle kunna utvecklas

Olika mål är i sig olika mät- och uppföljningsbara. När det gäller hur målen är formulerade har även riksdagen ett ansvar. Vissa kulturpolitiska mål är generellt formulerade och ska snarare ses som uttryck för intentioner än som specifika, uppföljningsbara mål. Detta gäller exempelvis de övergripande nationella kulturpolitiska målen som gäller för nio områden inom utgiftsområdet. Enligt gruppen behöver de nationella kulturpolitiska målen fortsatt vara formulerade på en mer övergripande visionär nivå, eftersom de är långsiktiga mål. Detta behöver dock inte gälla de fem tillhörande främjandemålen.

Andra mål skulle däremot kunna utvecklas för att bli mer uppföljnings- och mätbara. Även om det kan finnas olika uppfattningar om vilka målen ska vara är gruppen överens om att de mål som riksdagen beslutar om ska vara möjliga att följa upp.

Vissa mål är redan nu möjliga att mäta och följa upp

Vissa mål är redan nu mer konkret formulerade och därmed lättare att mäta och följa upp. Det gäller mål som är kvantifierade och/eller tidssatta och mål som beskriver ett önskat läge (benämns i rapporten lägesmål). Ett exempel är det andra syftet inom det litteratur- och läsfrämjande området, att fler regelbundet ska ta del av fack- och skönlitteratur än när syftet fastställdes i december 2013. Det syftet är ett lägesmål som utgår från ett utgångsläge och som anger en utvecklingsinriktning. Målet berörs inte heller av principen om arm-längds avstånd.

För att det ska vara möjligt för regeringen att göra bättre bedömningar av måluppfyllelsen behöver fler bedömningsgrunder bli kvantifierade och

tidsatta. Dessutom är det önskvärt om det är tydligt från vilket utgångsläge man ska mäta mot.

Motiv för valet av bedömningsgrunder önskas på fler områden

Regeringen motiverar sällan varför en särskild bedömningsgrund valts för området. En av de gemensamma bedömningsgrunderna för kulturområdet (förnyelse och utveckling av verksamheten) kolliderar med principen om armlängds avstånd, som ju anger att politiken inte ska bedöma verksamheternas kvalitet. Det är därför svårt att se varför förnyelse och utveckling av verksamheten har valts som en bedömningsgrund. Om det däremot var professionen som bedömde kvaliteten skulle bedömningsgrunden vara mer befogad.

Gruppen är medveten om att det står regeringen fritt att välja bedömningsgrunder men anser det önskvärt att regeringen motiverar när bedömningsgrunder byts ut och varför den väljer bort bedömningsgrunder som kan ses som möjliga för området. Sådana motiveringar är viktiga. Avsaknaden av dessa kan försvåra utskottets – och ytterst riksdagens – möjligheter att följa upp regeringens resultatredovisning.

Gruppen vill framhålla att resultatredovisningarna inte enbart ska fokusera på särskilda satsningar eller prioriterade områden utan vara mer heltäckande för att kunna utgöra ett brett beslutsunderlag. Information kan behöva sökas utanför myndigheternas redovisningar och analyser för att riksdagens behov av ett ändamålsenligt underlag ska kunna tillgodoses.

Fler bedömningsgrunder för bättre måluppföljning

Generellt formulerade mål behöver operationaliseras för att kunna följas upp, t.ex. genom att man kopplar indikatorer till målet så att det går att se om utvecklingen går åt rätt håll. Flera av de generellt formulerade målen skulle vara möjliga att kvantifiera och tidssätta. Dessutom är det önskvärt att det är tydligt från vilket utgångsläge man ska mäta mot. Exempelvis skulle målet inom litteratur- och läsfrämjande med tillhörande syfte kunna operationaliseras ytterligare när det gäller målformuleringen ”att alla i Sverige ska ges möjlighet att utveckla god läsförmåga”. Förslagsvis kan en indikator som mäter läsförmågans utveckling över tid tas fram. Ett annat exempel där målet skulle kunna operationaliseras ytterligare är det andra målet inom kulturmiljöområdet, att främja ”människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön”. Här skulle exempelvis uppgifter från Myndigheten för kulturanalys kulturmiljöstatistik kunna användas.

I rapporten har framkommit att det finns statistik och andra underlag som inte utnyttjas som bedömningsgrunder för de undersökta fördjupningsområdena men som skulle kunna användas. Vid valet av bedömningsgrunder behöver dock en noggrann avvägning göras eftersom valet av en indikator i sig kan

fungera som en styrsignal och därmed påverka innehållet i verksamheterna. Det står dock regeringen fritt att – med hänsyn till sitt parlamentariska ansvar och riksdagens beslut om mål – göra dessa val.

Gruppen anser att fler bedömningsgrunder, gärna i form av indikatorer, skulle förbättra uppföljningen av målen. Utskottet har vid flera tillfällen tidigare³ uppmärksammat regeringen på att det skulle vara önskvärt om användningen av tidsserier utökades eftersom det bidrar till att göra resultatanalyserna av områdets utveckling över tid mer tillförlitliga. Redan av förarbetena till budgetlagen framgår att det var ett önskemål från riksdagen. Enligt gruppen är det önskvärt att regeringen fortsätter att utöka användningen av tidsserier.

Behov av bättre bedömning av i vilken utsträckning målen är uppfyllda

Vid bedömningar av måluppfyllelse skriver regeringen ibland att den bedömer att de statliga insatserna inom kulturområdet på olika sätt bidrar till uppfyllelsen av målen. Formuleringen kan tolkas antingen som att insatser har lett till att målen är uppnådda eller som att insatser har lett till att utvecklingen går i riktning mot ökad måluppfyllelse. Regeringen gör däremot sällan bedömningar av *hur väl* målen är uppfyllda eller av vilka delar av ett mål som inte är uppfyllda.

Gruppen önskar ökad tydlighet så att det framgår om bedömningen från regeringens sida är att insatserna bidragit till att målen för de ovannämnda områdena *uppfyllts helt* eller om de endast har främjat utvecklingen *i riktning mot* ökad måluppfyllelse. Om ett mål bedöms vara delvis uppfyllt anser gruppen att tydligheten behöver förbättras om vilka delar av ett mål som inte är uppfyllda.

Uppföljning möjlig trots principen om armlängds avstånd

Generellt gäller att svenska myndigheter har stor självständighet i myndighetsutövningen och tillämpningen av lagar. Det finns flera politikområden där det finns ett stort avstånd mellan beslutsfattarna och genomförandeledet, t.ex. idrotts- eller forskningspolitiken. Inom kulturpolitiken har dock principen om att det är sektorn själv som ska fatta beslut om medelstilldelning och att politiken inte ska uttala sig om innehållet i verksamheterna dragits längst. Att politiken avstår från att uttala sig om kulturens kvalitet eller sådant som berör konstnärlig frihet brukar kallas principen om armlängds avstånd.

Ofta tillämpas principen om armlängds avstånd på hela kulturområdet och på samtliga mål. Gruppen vill betona att principen om armlängds avstånd är viktig att följa. Många av målen inom kulturområdet berör dock inte kulturens

³ Senast i bet. 2018/19:KrU1, s. 11.

kvalitet eller konstnärlig frihet. Samtliga mål ska enligt budgetlagen följas upp men i uppföljningen av mål som berör kulturens kvalitet eller konstnärlig frihet kan bedömningen av de kvalitativa aspekterna behöva göras av experter. Regeringen kan i resultatredovisningen sedan referera till dessa uppföljningar.

Den gemensamma resultatredovisningen behöver utvecklas

Gruppen ser positivt på att regeringen har lagt in ett avsnitt med en gemensam resultatredovisning för hela utgiftsområdet. Detta var något som utskottet tidigare hade efterfrågat.⁴ Gruppen anser att en ökad systematik skulle göra avsnittet ännu mer givande som underlag för riksdagens bedömning av området. Till exempel skulle en bedömning av måluppfyllelsen för vart och ett av de områden som ingår vara ett viktigt bidrag.

Gruppen förstår att det kan vara svårt att göra en enda bedömning för hela utgiftsområdet eftersom det innehåller så många olika delområden. Gruppen anser ändå att det är viktigt att regeringen behandlar utgiftsområdet som en helhet. Det hindrar givetvis inte att regeringen gör olika bedömningar av måluppfyllelsen inom olika delar av utgiftsområdet.

Uppföljningen av de nationella kulturpolitiska målen behöver utvecklas

Gruppen anser också att det är positivt att regeringen har lagt till ett avsnitt för bedömning av måluppfyllelse i förhållande till de nationella kulturpolitiska målen. Gruppen anser samtidigt att resultatredovisningen för de nationella kulturpolitiska målen behöver utvecklas. Det gäller både den gemensamma resultatredovisningen och de separata resultatredovisningarna. Till exempel bör det enligt gruppen finnas bedömningsgrunder som motsvarar samtliga nationella kulturpolitiska mål. Gruppen bedömer vidare att det skulle vara värdefullt om regeringen i större utsträckning hänvisar till de nationella kulturpolitiska målen med tillhörande bedömningsgrunder i de separata resultatredovisningarna för de nio områden som omfattas av målen. Gruppen anser även att resultaten för de gemensamma bedömningsgrunderna på ett tydligare sätt bör presenteras i den gemensamma resultatredovisningen.

Strukturen i redovisningarna bör följa bedömningsgrunderna

Utskottet efterfrågade 2013 en förbättrad struktur och ökad enhetlighet i resultatredovisningen och har noterat att läsbarheten successivt har förbättrats.⁵

⁴ 2013/14:RFR2, s. 39.

⁵ Bet. 2017/18:KrUI, s. 11.

Strukturen för de olika områdena följer för det mesta bedömningsgrunderna. Gruppen är positiv till en ökad användning av underrubriker under de undersökta åren och ser fram emot en fortsatt utveckling i den riktningen. Sammanfattningsvis förordar gruppen att strukturen för de olika områdena så långt som möjligt bör vara gemensam. Gruppen anser att det vore en fördel om även litteratur- och läsfrämjandeområdet varit upplagt med utgångspunkt i bedömningsgrunderna, vilket inte är fallet i dag.

Resultatredovisningarna behöver fokuseras mer på resultat än insatser

Överlag redovisar regeringen många insatser som har genomförts. Faktiskt uppnådda resultat av dessa insatser redovisas inte i lika stor utsträckning. Där emot förekommer det att regeringen redovisar resultat i form av tillstånd inom ett område utan att det direkt beskrivs som ett resultat till följd av insatserna. Skillnaden mellan olika områden är dock stor.

Det är enligt gruppen önskvärt att resultatredovisningarna fokuserar mer på uppnådda resultat av insatserna. Det nämns i budgetlagens förarbeten och har framhållits av utskottet i tidigare budgetbetänkanden. Enligt gruppen bör även analyser och utvärderingar användas i större utsträckning som verktyg för att följa upp om målen har uppnåtts eller inte för att riksdagens behov av betydelsefulla underlag ska kunna tillgodoses.

Gruppen vill i sammanhanget särskilt lyfta fram att utskottet i det senaste budgetbetänkandet välkomnade de ändringar i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag som regeringen beslutade om 2018. Utskottet framhöll att myndigheternas bidrag till analyser och bedömningar av verksamhetens resultat i relation till bl.a. riksdagsbundna mål kan bidra till det bredare resonemang som utskottet tidigare efterfrågat om vilka prestationer som åstadkommit och de effekter som regeringen bedömer att dessa prestationer har lett till.⁶

Positivt att lagarna bidrar till utformningen av bedömningsgrunder

Kulturpolitisk styrning sker sällan med hjälp av lagar. Det finns dock ett fåtal lagar inom kulturområdet, t.ex. arkivlagen, bibliotekslagen och kulturmiljölagen. En bedömningsgrund inom det litteratur- och läsfrämjande området anger att bedömningen av resultatet av statens insatser inom området ska ske med utgångspunkt i bl.a. bibliotekslagen. Likaså är en av bedömningsgrunderna inom kulturmiljöområdet tillämpning av lagstiftningen. Inom kulturmiljöområdet redovisas åtgärder för att främja tillämpningen av lagen under en särskild rubrik.

⁶ Bet. 2017/18:KrU1, s. 11.

Gruppen anser att det är positivt när lagarna ingår i utformningen av bedömningsgrunder. Däremot vill gruppen framhålla att om detta görs bör också insatser och resultat för bedömningsgrunden redovisas.

Uppföljningen av anslagen bör förbättras

Kopplingen mellan anslagen och målen är begränsad för två av tre av de undersökta fördjupningsområdena. I resultatredovisningen för litteratur- och läsförämjande fanns det några kopplingar mellan målen och resursfördelningen.

Gruppen noterar att det inte finns några uttalade krav i budgetlagen eller bland riksdagens önskemål att det ska finnas en koppling mellan varje mål och anslag. Gruppen har därför ingen förväntan på att man exakt ska kunna utläsa hur stora anslag som ges till samtliga mål och delmål. Gruppen anser dock att det vore positivt att i ökad utsträckning kunna se hur stora resurser samhället lägger på att nå olika kulturpolitiska mål.

Verksamhetslogiken i resultatredovisningen behöver utvecklas

Ekonomistyrningsverket (ESV) framhåller verksamhetslogiken som ett verktyg för att beskriva, diskutera och utveckla resultatredovisningar. Gruppen bedömer att en ökad användning av verksamhetslogiken skulle kunna vara ett bidrag till att utveckla resultatredovisningarna inom utgiftsområdet. Att tillämpa logiken skulle göra det tydligare var det finns brister i de olika ingående länkarna i logiken. Det blir då också tydligare varför regeringen inte kunnat lämna en bedömning av hur väl målen är uppfyllda.

1 Inledning

1.1 Utskotten följer upp regeringens resultatredovisning

Enligt 4 kap. 8 § regeringsformen ska varje utskott följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde. Av förarbetena⁷ framgår att i riksdagens granskning av rikets styrelse och förvaltning ingår uppföljning och utvärdering av riksdagsbeslut. Detta genomförs bl.a. genom utskottens löpande uppföljningar av regeringens resultatredovisning som enligt budgetlagen ska lämnas i budgetpropositionen.

Riksdagen har tidigare – senast i juni 2006 – antagit riktlinjer⁸ för riksdagens arbete med hur bl.a. regeringens resultatredovisning till riksdagen ska behandlas. Av riktlinjerna framgår att riksdagen är en central länk i den statliga styrkedjan, när det gäller såväl ekonomisk styrning som regelstyrning. Utskottens uppföljning och utvärdering är ett sätt att få resultatinformation och stärka kopplingen till beslut om lagstiftning och budget.

1.2 Krav på resultatredovisning finns i budgetlagen

Krav på resultatredovisning i budgetpropositionen infördes redan i den första lagen (1996:1059) om statsbudgeten. I förarbetena står att mål behöver anges och resultat mätas för att en verksamhet successivt ska kunna styras mot allt högre effektivitet. Därför skulle regeringen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden för riksdagen.⁹

I förarbetena angavs vidare att mål- och resultatredovisningens utformning och precision skulle komma att variera mellan olika områden. För att riksdagens behov av betydelsefulla underlag skulle kunna tillgodoses behövde resultatinformation sökas även utanför myndigheternas redovisningar och analyser. Som exempel nämndes kommittéväsendet, Riksrevisionen, Statskontoret och massmedier.¹⁰

Enligt 10 kap. 3 § i den nya budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har antagit.¹¹ Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.

I förarbetena¹² till budgetlagen konstaterade regeringen att riksdagen sedan den äldre lagen om statsbudgeten infördes 1996 konsekvent hade efterfrågat

⁷ Prop. 2009/10:80, s. 117, bet. 2009/10:KU19, s. 31, rskr. 2009/10:304 och 305.

⁸ Se framst. 2005/06:RS3 och bet. 2005/06:KU21 samt även framst. 2000/01:RS1 och bet. 2000/01:KU23.

⁹ Prop. 1995/96:220, s. 122.

¹⁰ Prop. 1995/96:220, s. 22, 83.

¹¹ Budgetlagen 10 kap. 3 §.

¹² Prop. 2010/11:40 s. 100, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och 178.

en nära koppling mellan budgetförslaget och de resultat som uppnåtts, att målen skulle vara mätbara och uppföljningsbara och beslutas av riksdagen samt att resultatredovisningen skulle följa budgetens indelning och riksdagens beredningsformer.

Syftet med att lämna resultatredovisningen just i budgetpropositionen var vidare att redovisningen tydligare skulle ansluta till de förslag som lämnas där. Redovisningen skulle avse de mål som riksdagen beslutat om. Redovisningen skulle relateras till verksamheten som helhet och inte enbart avse t.ex. effekterna av en ändrad anslagstilldelning.

Av förarbetena framgår även att riksdagen hade velat ha resultatinformationen utformad så att den kan utgöra en grund för riksdagens beslut om utgiftsramar och anslag samt andra förslag som lämnas i budgetpropositionen. Vidare hade riksdagen efterfrågat en ökad användning av tidsserier och resultatindikatorer.

I förarbetena betonades även vikten av att genomgående visa på hur de statliga insatserna bidragit till måluppfyllelse, då effekter på en mer övergripande nivå kan vara svåra att påvisa.

Av förarbetena framgår vidare att regeringen ansåg att uppföljningen inte enbart borde fokuseras till prioriterade områden utan vara mer heltäckande för att skapa ett bredare beslutsunderlag.¹³

1.3 Tidigare utvecklingsarbete

1.3.1 Utveckling av resultatredovisningar generellt

Formerna för resultatredovisningen har varit och är föremål för fortlöpande utvecklingsarbete i syfte att ge främst riksdagen men även regeringen bättre underlag för prioriteringsdiskussioner och göra det lättare att bedöma värdet av insatta resurser i förhållande till politiskt beslutade mål.

Inom riksdagen har utvecklingen av mål- och resultatstyrningen bl.a. behandlats av Riksdagskommittén och varit föremål för insatser inom olika utskott.

I budgetpropositionen för 2018 redovisades den dåvarande regeringens arbete med att utveckla den ekonomiska styrningen i staten. Arbetet hade bedrivits med utgångspunkt i regeringens behov av att styra olika verksamheter för att genomföra sin politik och nå beslutade mål för olika områden samt regeringens och riksdagens behov av att följa upp genomförandet av och måluppfyllelsen i verksamheten. Vidare angavs i propositionen¹⁴ att regeringen hade vidtagit flera åtgärder för att utveckla resultatredovisningen av statens insatser, bl.a. i fråga om regeringens redovisning till riksdagen.

¹³ Prop. 2010/11:40, s. 102.

¹⁴ Prop. 2017/18:1, förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor, s. 772 f.

I budgetpropositionen hänvisades även till finansutskottets uttalanden¹⁵ om att det är rimligt att utvecklingsarbetet inriktas mot att koncentrera resultatredovisningen till att beskriva och bedöma resultat av statliga insatser i förhållande till riksdagens mål. Finansutskottet betonade också vikten av att skapa en tydlig uppföljning och analys av måluppfyllelse som grund för prioriteringar och budgetförslag. Utskottet framhöll att det är rimligt att det fortsatta utvecklingsarbetet utgår från de förändringar som samarbetsgruppen mellan Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen har föreslagit, vilket bl.a. handlar om att koncentrera resultatredovisningen till att redogöra för och bedöma faktiskt uppnådda resultat av statliga insatser i förhållande till de mål riksdagen beslutat om och att begränsa redovisningen och beskrivningen av olika insatser och myndigheternas löpande arbete.

Inför budgetpropositionen för 2018 bedrevs ett fördjupat utvecklingsarbete inom Regeringskansliet under Finansdepartementets ledning där dialog även fördes mellan berörda fackdepartement och utskottskanslier. De områden som ingick i arbetet var internationell samverkan (utgiftsområde 5), funktionshinderspolitik (del av utgiftsområde 9), migration (utgiftsområde 8) och allmän miljö- och naturvård (utgiftsområde 20). Arbetet resulterade enligt regeringen i utvecklad resultatinformation.

I syfte att utveckla resultatuppföljningen fick Ekonomistyrningsverket (ESV) i regleringsbrevet för 2016 i uppdrag att presentera en översiktlig bild per utgiftsområde av dels utvecklingen i förhållande till målen, dels utgiftsutvecklingen för berörda anslag. Inom utgiftsområde 17 valde ESV att analysera områdena museer och utställningar, politik för det civila samhället och folkbildning. Uppdraget redovisades i en rapport¹⁶ som visar att kopplingen mellan mål, indikatorer och anslag varierar. I en del fall har indikatorerna en tydlig koppling till såväl mål som anslag. I andra fall är sådana kopplingar mer komplexa eller svåra att göra. Rapporten kommer enligt regeringen att användas i Regeringskansliets fortsatta arbete med att utveckla resultatanalyserna, resultatstyrningen och resultatredovisningen.¹⁷

Regeringen beslutade i juni 2018 om ändringar i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag i syfte att utveckla myndigheternas resultatredovisningar till regeringen i sina årsredovisningar. Ändringarna var avsedda att göra resultatredovisningarna mer ändamålsenliga för regeringens uppföljning och därmed utgöra ett bättre underlag för resultatredovisningen till riksdagen. Ändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2019 och tillämpas första gången för årsredovisningen för 2019 innebär bl.a. att krav införs på redovisning av analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling i förhållande till uppgifter och mål.¹⁸

¹⁵ Se bet. 2015/16:FiU1, s. 165.

¹⁶ ESV 2017:46.

¹⁷ Prop. 2017/18:1, förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor, s. 773.

¹⁸ SFS 2018:1342.

Sedan 2014 genomförs vid Riksdagsförvaltningens utskottsavdelning olika insatser för att utveckla stödet till utskottens arbete med regeringens resultatredovisning, bl.a. genom seminarier för utskottskanslierna. Olika insatser har även genomförts tidigare i samarbete med Regeringskansliet.

Sex av riksdagens utskott uppmärksammade redovisningen av mål och resultat vid ett öppet seminarium i riksdagen 2013 i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond. Vid seminariet framhölls att olika regeringar hade experimenterat med upplägget för redovisning av resultat och bedömning av måluppfyllelse och att det fanns många frågor om metoder för detta arbete.¹⁹

1.3.2 Utvecklingsarbete inom utgiftsområde 17

Kulturutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp genomförde 2013 en fördjupad uppföljning av resultatredovisningen av utgiftsområde 17.²⁰ Gruppen lyfte i sina bedömningar bl.a. fram behovet av längre tidsserier och indikatorer. Indikatorerna borde enligt gruppen mäta uppnådda resultat och inte fokusera på insatser eller omvärldsförändringar. Vidare borde regeringen enligt gruppen specificera centrala indikatorer för att bättre kunna bedöma måluppfyllelsen. Utgångspunkten borde vara att samtliga identifierade indikatorer kommenterades samt att regeringen uttalade sig om hur reformer och andra statliga insatser påverkar graden av måluppfyllelse. Gruppen framhöll också behovet av en sammanfattande bedömning av måluppfyllelsen för hela utgiftsområdet. Likaså påpekade gruppen betydelsen av att resultatanalysen görs på ett snarligt sätt för alla områden och gruppen önskade en utveckling av sakområdets struktur i syfte att göra den mer transparent och lättillgänglig.

Efter utskottets uppföljning förbättrades resultatredovisningen, vilket framgår av kulturutskottets ställningstaganden i budgetbetänkandet för 2015.²¹ Bland annat förbättrades strukturen.

I de löpande uppföljningarna av resultatredovisningarna i budgetpropositionerna för 2016–2019 har utskottet konstaterat att utvecklingen av resultatredovisningen har fortsatt.²² Under senare år har dock utskottet i sina ställningstaganden bl.a. framfört önskemål om en utökad användning av tidsserier för att underlätta utskottets resultatanalys.²³

Kulturutskottets uppföljningsgrupp publicerade 2017 en uppföljning av målen för den statliga idrottspolitiken med inriktning på barn och unga, bl.a. det beslut som fattades 2009 om att statsbidrag till barn- och ungdomsverksamheter ska ges till verksamheter som bedrivs ur ett barnrättsperspektiv.²⁴ Ett resultat var att aktiviteten var generellt lägre hos resurssvaga grupper och trots att statsbidragen hade ökat kraftigt över tid hade resultaten inte förbättrats. Av

¹⁹ 2012/13:RFR7 Öppet seminarium om riksdagens mål- och resultatstyrning: vilka mål, vilka resultat? s. 3.

²⁰ 2013/14:RFR2.

²¹ Bet. 2014/15:KrU1.

²² Bet. 2015/16:KrU1, bet. 2016/17:KrU1, bet. 2017/18:KrU1 och bet. 2018/19:KrU1.

²³ Bet. 2018/19:KrU1.

²⁴ 2016/17:RFR12 Statens idrottspolitiska mål. En uppföljning med inriktning på barn och ungdomar.

uppföljningen framgick också att det var svårt att få en samlad bild av vilken effekt statens bidrag till idrottsrörelsen hade fått. Staten måste på ett bättre sätt kunna säkerställa att statsbidragen används på det sätt som riksdagen och regeringen har bestämt, och regeringens rapportering till riksdagen behövde enligt uppföljningsgruppen bli bättre.

Under 2015 följde utskottet upp och utvärderade kultursamverkansmodellen.²⁵ Uppföljningen visade att införandet av modellen hade bidragit till ökad dialog och vitalisering av det kulturpolitiska samtalet på regional och lokal nivå och gjort att kulturen hade kommit högre på den politiska agendan. Samtidigt hade införandet av modellen inte lett till någon förändrad bidragsfördelning eller till förändrade möjligheter att nå de kulturpolitiska målen. Modellen hade inte påverkat de skillnader i kulturutbud som fanns mellan olika län och kommuner eller resulterat i att nya deltagargrupper hade nåtts. Gruppen underströk att det är viktigt att regeringen följer upp resultaten av de statliga bidragen till regional kultur och redovisar detta årligen till riksdagen. Uppföljnings- och utvärderingsgruppen menade att modellen behövde ses över.

1.4 Syfte och frågeställningar

Syftet med den nu aktuella fördjupningen är att utskottet kan bidra till att ytterligare förbättra resultatredovisningarna inom utgiftsområde 17.

Följande frågor besvaras i kapitel 2:

1. Hur har resultatredovisningen för samtliga områden inom utgiftsområde 17 utvecklas under 2015–2019?
2. Lever regeringens resultatredovisning upp till riksdagens önskemål på en resultatredovisning och till budgetlagens krav?
3. Finns det resultatredovisningar inom utgiftsområdet som kan framhållas som särskilt goda exempel i ett fortsatt utvecklingsarbete?

Följande frågor besvaras i kapitel 3, som är en fördjupning inom tre områden (litteratur- och läsfrämjande, kulturmiljö och film):

1. Vilka metoder för att mäta resultat (statistik, indikatorer och annat) finns inom det kulturpolitiska området?
2. Vilka bedömningsgrunder (statistik, indikatorer och annat) använder sig regeringen av i sin resultatredovisning av områdena? Vilka använder man sig inte av?
3. Gör resultatredovisningen kopplingar till de lagar (kulturmiljölagen, bibliotekslagen) inom de aktuella områdena som riksdagen har beslutat om?
4. Gör resultatredovisningen för de tre valda områdena kopplingar till i vilken mån resurser har fördelats enligt mål och delmål?
5. Ger resultatredovisningen information om huruvida avsedda mål och delmål har uppnåtts?

²⁵ 2015/16:RFR4 År samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen.

1.5 Centrala begrepp och definitioner

Några centrala begrepp inom resultatstyrning som används i uppföljningen beskrivs och definieras nedan.²⁶

Mål är beskrivningar av önskade tillstånd. Uppföljning av mål förutsätter att målen operationaliseras, dvs. att målen blir mät- och uppföljningsbara. Detta kan göras genom att väsentliga aspekter i målet tilldelas indikatorer. Det finns olika sorters mål, t.ex. främjandemål och kvantifierbara mål.

En *indikator* är en beskrivning av ett tillstånd för en viss aspekt av ett mål. Indikatorer anger olika grader av måluppfyllelse. En eller flera indikatorer anger hur målet ska mätas och undersökas och vilka kvantifierbara data som ska samlas in. Syftet med indikatorer är just att ge indikation på faktiska förhållanden, exempelvis om en förändring inträffat eller inte inträffat. Indikatorer kan dock aldrig ge absoluta sanningar eller en heltäckande bild.

Vid sidan om indikatorer kan andra *bedömningsgrunder* tas fram för att följa upp målet. Det finns ingen vedertagen definition av begreppet bedömningsgrund, utan det kan ses som ett samlingsbegrepp för förhållanden som är relevanta för de resultat som redovisas.

För att en bedömning av *måluppfyllelse* ska vara tydlig kan man behöva fastställa ett kriterium för måluppfyllelse och en tidsangivelse. Kriteriet anger vid vilket värde på bedömningsgrunden (som kan vara en indikator) som målet är uppfyllt. Tidsangivelsen anger vid vilken tidpunkt eller med vilken regelbundenhet data ska samlas in och bedömas mot kriteriet. Det kan också finnas behov av att fastställa ett utgångsläge, en s.k. baseline, som indikatorn kan jämföras och mätas mot. Det kan t.ex. vara en tidpunkt.

Begreppsapparaten kring insatser och resultat är delvis snårig och överlappande. I begreppet *resultat* inkluderar ESV varor och tjänster som har lämnat en myndighet.²⁷ Uppföljningen utgår från budgetlagens krav och riksdagens önskemål och här används en definition av begreppet resultat som mer fokuserar på faktiskt uppnådda effekter på samhällsnivå. Det är också den definition som användes i utskottets tidigare fördjupade uppföljning.

1.6 Genomförande och metod

Uppföljningen har genomförts huvudsakligen genom dokumentstudier. Två möten med Kulturdepartementet har genomförts på tjänstemannanivå.²⁸

1.6.1 Två delundersökningar

Uppföljningen är som tidigare nämnts uppdelad i två delar. I den första delen (kapitel 2) beskrivs utgiftsområde 17 och hur anslagsfördelningen ser ut. En

²⁶ De flesta beskrivningarna är hämtade från Resultatuppföljning av statens budget, ESV-rapport 2017:46, s. 14 f. och Myndigheten för kulturanalys (2012): Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik, s. 7.

²⁷ ESV (2017). Resultatuppföljning av statens budget, s. 14.

²⁸ De ägde rum den 27 mars respektive den 26 april 2019.

redogörelse görs för målstrukturen. En systematisk genomgång av resultatredovisningarna i budgetpropositionerna för 2015–2019 genomförs. Eftersom den senaste utvecklingen är mest relevant riktas huvudfokus mot budgetpropositionen för 2019, med undantag för regeringens analys och slutsatser där fokus riktas mot budgetpropositionen för 2018. För samtliga områden undersöks redovisningen av vilka mål som finns, redovisningen av bedömningsgrunder och hur regeringen motiverar urvalet av bedömningsgrunder, om regeringen redovisar källor, avsnittens struktur, användningen av indikatorer och tidsserier samt regeringens analys och slutsatser. Vidare undersöks i vilken mån regeringen tar upp insatser eller faktiskt uppnådda resultat i sin resultatredovisning. Den gemensamma resultatredovisning som finns i början av varje budgetproposition för utgiftsområde 17 beskrivs. Kapitlet avslutas med ett avsnitt med goda exempel.

I den andra delen (kapitel 3) fördjupas analysen av resultatredovisningen för de nationella kulturpolitiska målen och de tre områdena litteratur- och läsfrämjande, kulturmiljö och film. Här analyseras om det är lämpliga bedömningsgrunder som används inom områdena och om dessa kan användas för att följa upp målen. Vidare undersöks om det finns statistik och andra källor som inte används och som skulle kunna förbättra resultatredovisningen. En annan del i analysen är att undersöka om resultatredovisningen gör kopplingar till de lagar (kulturmiljölagen och bibliotekslagen) inom områdena som riksdagen har beslutat om och hur kopplingar görs till anslagsfördelningen.

1.6.2 Budgetlagens krav och riksdagens önskemål utgör utgångspunkter

I avsnitt 1.2 och 1.3 gjordes en genomgång av budgetlagens krav och riksdagens önskemål om hur resultatredovisningarna ska utvecklas. Dessa fungerar som utgångspunkter i uppföljningen och sammanfattas nedan.

Regeringen ska lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har antagit. Målen ska vara mätbara och uppföljningsbara.

Analysen bör redovisas av i vilken utsträckning målen uppfylls. Regeringen bör uttala sig om huruvida statliga insatser inneburit att graden av måluppfyllelse har ökat. Regeringen bör göra en sammanfattande bedömning av måluppfyllelsen för hela utgiftsområde 17.

Resultatredovisningarna bör göras på ett snarligt sätt för alla delområden och redovisningen bör bli mer transparent och lättillgänglig.

Beskrivningar av olika insatser och av myndigheternas löpande arbete bör begränsas. Redovisningarna ska fokusera på resultat och inte på insatser eller omvärldsförändringar.

Redovisningarna ska relateras till verksamheterna som helhet och inte enbart avse effekter av förändrade anslagstilldelningar eller prioriterade områden. De bör vara mer heltäckande för att skapa ett bredare beslutsunderlag.

Resultatinformation kan behöva sökas även utanför myndigheternas redovisningar och analyser för att riksdagens behov av betydelsefulla underlag ska kunna tillgodoses. Resultatinformationen bör vara utformad så att den kan utgöra en grund för riksdagens beslut om utgiftsramar och anslag samt andra förslag som lämnas i budgetpropositionen.

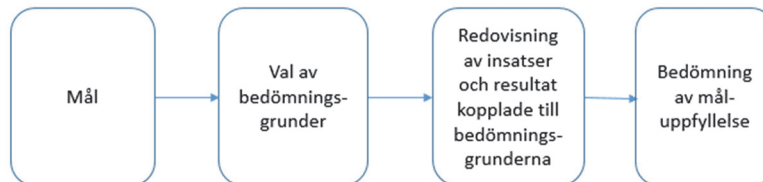
Det finns behov av ökad användning av tidsserier och resultatindikatorer inom utgiftsområde 17. Indikatorerna bör mäta uppnådda resultat och inte fokusera på insatser eller omvärldsförändringar. När indikatorer redovisas bör de också kommenteras.

1.6.3 Verksamhetslogiken ett verktyg

I rapporten används verksamhetslogiken som ett redskap för att studera resultatredovisningarna. Verksamhetslogik²⁹ är enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) ett systematiskt sätt att beskriva verksamhetens förutsättningar, genomförande och förväntade resultat. En gemensam logik synliggör de olika byggstenar som ingår i arbetet med resultatredovisningar och gör det möjligt att jämföra olika redovisningar med varandra. Metoden ger även ett språk för att beskriva de olika delar som en resultatredovisning består av.

Den verksamhetslogik som används i den nu aktuella studien framgår av figur 1. Utgångspunkten är de riksdagsbundna målen. Först analyseras om målen har preciserats med hjälp av bedömningsgrunder (inkl. indikatorer). Nästa steg är att analysera om regeringen har redovisat insatser och resultat som är kopplade till dessa bedömningsgrunder. Slutligen beskrivs om regeringen har gett en bedömning av måluppfyllelsen. För att det ska vara möjligt för regeringen att bedöma måluppfyllelsen behöver målen vara uppföljningsbara och därför ingår även en analys av detta. Vidare undersöks om och i hur hög grad målen berörs av principen om armlängds avstånd.

Figur 1 Verksamhetslogik för resultatredovisning



Källa: egen bearbetning av Ekonomistyrningsverket (2016). Verksamhetslogik.

Verksamhetslogiken fokuserar särskilt på de tänkta effekterna av verksamhetens insatser, dvs. det som blir det yttre resultatet av åtgärder, beslut, leveranser

²⁹ ESV (2016). Verksamhetslogik, rapport 2016:31.

etc.³⁰ Det uppnådda resultatet kan ibland vara en effekt av insatsen, men resultatet kan också påverkas av andra faktorer. Det är ofta svårt att avgöra hur stor del av ett resultat som beror på en myndighets insats.³¹ Även i budgetlagens förarbeten beskrivs att effekter på en mer övergripande nivå kan vara svåra att påvisa och att det är centralt att visa hur regeringen bedömer att insatser bidrar till måluppfyllelse.³²

³⁰ Ibid. s. 7 f.

³¹ ESV (2017). Resultatuppföljning av statens budget, s. 14 f.

³² Prop. 2010/11:40 s 102, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och 178.

2 Resultatredovisning i utgiftsområde 17

I detta kapitel beskrivs utgiftsområde 17. En genomgång görs av målstrukturen, av lagar och av de bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet. Sedan beskrivs hur anslagsfördelningen sett ut 2015–2019. Därefter presenteras resultatet av den systematiska genomgång som genomförts för samtliga 17 områden. Vidare beskrivs den gemensamma resultatredovisningen för utgiftsområdet. Slutligen redovisas en sammanfattning utifrån genomgången.

2.1 Resultatredovisningen i budgetpropositionen

Budgetpropositionerna för utgiftsområde 17 inleds med en gemensam resultatredovisning för hela utgiftsområdet. På det följer avsnittet politikens inriktning där, regeringen presenterar förslag på prioriteringar.

Efter det redovisas de olika områden som ingår i utgiftsområdet. Vanligtvis inleds ett område med en kort sammanfattning av vad området omfattar och en redogörelse för områdets utgiftsutveckling. Därefter redovisas mål för området. På det följer resultatredovisningen som avslutas med avsnittet analys och slutsatser. Sedan presenteras budgetförslaget.

Utgiftsområde 17 är indelat i följande 15 områden:

- Kulturområdesövergripande verksamhet
- Teater, dans och musik
- Litteraturen, läsandet och språket
- Bildkonst, arkitektur, form och design
- Kulturskaparnas villkor
- Arkiv
- Kulturmiljö
- Museer och utställningar
- Trossamfund
- Film
- Medier
- Ungdomspolitik
- Politik för det civila samhället (inkl. idrotts- och friluftslivspolitik)
- Folkbildning
- Tillsyn över spelmarknaden.

Inom politiken för det civila samhället görs separata resultatredovisningar för idrottspolitiken och friluftslivspolitiken. Budgetpropositionerna för utgiftsområde 17 innehåller därför 17 olika resultatredovisningar.

2.2 Riksdagsbundna nationella kulturpolitiska mål

Riksdagen fattade beslut om nationella kulturpolitiska mål 2009.³³ Målen är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.

För att uppnå målen ska kulturpolitiken

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

Dessa mål gäller inom följande nio områden: kulturområdesövergripande verksamhet, teater, dans och musik, litteraturen, läsandet och språket, bildkonst, arkitektur, form och design, kulturskaparnas villkor, arkiv, kulturmiljö, museer och utställningar och film.

2.3 Andra riksdagsbundna mål

Utöver de riksdagsbundna kulturpolitiska målen finns även särskilda riksdagsbundna mål inom 14 av de 17 områden som resultatredovisas (se avsnitt 2.7):

- Kulturområdesövergripande verksamhet (kommunala kulturskolan)
- Litteratur, läsande och språk (ett för litteratur- och läsfrämjande och ett för språk)
- Bildkonst, arkitektur, form och design
- Arkiv
- Kulturmiljö
- Trossamfund
- Film
- Medier
- Ungdomspolitik
- Politik för det civila samhället
- Idrottspolitiken
- Friluftslivspolitiken
- Folkbildningen
- Tillsynen över spelmarknaden.

³³ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

2.4 Lagar

Följande mer övergripande lagar har betydelse för de områden som ingår i utgiftsområde 17:

- Bibliotekslagen (2013:801). Bibliotekslagens ändamålsparagraf anger att biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. De ska främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt, och biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla.
- Språklagen (2009:600). Språklagen syftar till att ange svenskans och andra språks ställning och användning i det svenska samhället. Lagen anger att var och en som är bosatt i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Lagen anger också rättigheter för den som tillhör en nationell minoritet, har behov av teckenspråk eller har ett annat modersmål än svenska eller ett nationellt minoritetsspråk.
- Arkivlagen (1990:782). Arkivlagen anger att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och att de ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov.
- Kulturmiljölagen (1988:950). Kulturmiljölagen anger att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön. Ansvar för kulturmiljön delas av alla, och bestämmelserna i lagen syftar till att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till en mångfald av kulturmiljöer.
- Museilagen (2017:563). Lagens ändamålsparagraf anger att ett museum utifrån sitt ämnesområde ska bidra till samhället och dess utveckling genom att främja kunskap, kulturupplevelser och fri åsiktsbildning.
- Lagen (1999:932) om stöd till trossamfund. I lagen avses med trossamfund en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst. Lagen är utformad så att stödet endast får lämnas till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.
- Spellagen (2018:1138). I lagen sägs att spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Det innebär bl.a. att spelen ska ha ett starkt konsumentskydd, att det ska råda hög säkerhet i spelen, att de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas och att spel inte ska användas som ett stöd för kriminell verksamhet.

2.5 Gemensamma bedömningsgrunder för kultur-områdena

Fyra bedömningsgrunder är gemensamma för de nio delområden³⁴ som ingår i kulturområdet.³⁵ De är följande:

- Barns och ungas tillgång till kultur
- Jämställdhet
- Tillgänglighet
- Förnyelse och utveckling av verksamheten.

Därutöver finns det särskilda bedömningsgrunder inom respektive delområde.

2.6 Anslag

Utgiftsområde 17 är inte ett av de större utgiftsområdena i statens budget men inte heller ett av de minsta. Det tar ungefär 1,5 procent av budgeten i anspråk.

Folkbildning är det område inom utgiftsområdet som fått högst anslag i de undersökta budgetpropositionerna (28–30 procent). Även kulturområdesövergripande verksamhet och politik för det civila samhället har höga anslag. Politik för det civila samhället fick en högre del av anslagen 2015 på grund av extra anslag till följd av de dåvarande stora migrationsströmmarna. Flera områden är relativt små: tre områden fick 2019 mindre än 100 miljoner kronor i anslag. Överlag är det små förändringar över tid.

Tabell 1 Föreslagna anslag 2015–2019

Områden inom utgiftsområde 17	2015		2016		2017		2018		2019	
	mkr	%	mkr	%	mkr	%	mkr	%	mkr	%
Kulturområdesövergripande verksamhet	1 785	13,4	1 964	13,9	2 055	14,2	2 389	14,9	2 393	15,0
Teater, dans och musik	1 277	9,6	1 289	9,2	1 309	9,0	1 401	8,7	1 416	8,9
Litteraturen, läsandet och språket	314	2,4	316	2,2	334	2,3	395	2,5	347	2,2
Bildkonst, arkitektur, form och design	82	0,6	81	0,6	81	0,6	125	0,8	126	0,8
Kulturskaparnas villkor	398	3,0	401	2,8	417	2,9	481	3,0	489	3,1
Arkiv	370	2,8	375	2,7	379	2,6	398	2,5	403	2,5
Kulturmiljö	927	7,0	929	6,6	937	6,5	1 009	6,3	1 013	6,3
Museer och utställningar	1 399	10,5	1 510	10,7	1 490	10,3	1 648	10,3	1 686	10,5
Trossamfund	102	0,8	102	0,7	102	0,7	95	0,6	95	0,6
Film	310	2,3	335	2,4	547	3,8	567	3,5	562	3,5
Medier	91	0,7	91	0,6	104	0,7	87	0,5	82	0,5
Ungdomspolitik	294	2,2	318	2,3	320	2,2	372	2,3	321	2,0
Politik för det civila samhället	2 191	16,4	2 106	15,0	2 079	14,3	2 231	13,9	2 221	13,9
Folkbildning	3 748	28,1	4 215	29,9	4 244	29,2	4 795	29,8	4 768	29,8
Tillsyn över spelmarknaden	49	0,4	49	0,3	50	0,3	72	0,4	74	0,5
Åldreanslag	0				72	0,5				
Totalt för utgiftsområde 17	13 336	100,0	14 081	100,0	14 521	100,0	16 065	100,0	15 995	100,0

Källa: Budgetpropositioner för 2016–2019, utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Anm. Inklusive beslut om ändringar i statens budget och förslag till ändringar i samband med budgetpropositionerna.

I tabell 2 jämförs de föreslagna anslagen med utfallet för varje område (2015–2017). Här kan konstateras att de flesta anslag har utnyttjats. Ett område som

³⁴ De är kulturområdesövergripande verksamhet, teater, dans och musik, litteraturen, läsandet och språket, bildkonst, arkitektur, formgivning och design, arkiv, kulturskaparnas villkor, kulturmiljö, museer och utställningar samt film.

³⁵ Se även avsnitt 3.6.1.

fick högre anslag 2017 än 2016 var medieområdet (104 miljoner kronor); dock utnyttjades inte 19 miljoner kronor. Som framgår av tabellen har fördelningen för vissa ändamål och verksamheter fördelats om mellan olika utgiftsområden. När det gäller folkbildning ingick inte anslaget särskilt utbildningsstöd om 155 miljoner kronor i summan för anslaget då det tillhörde utgiftsområde 16 år 2015, men det ingår i utfallet.

Tabell 2 Jämförelse mellan föreslagna anslag och utfall i budgetpropositionerna för 2015–2019, miljoner kronor

Områden inom utgiftsområde 17	2015			2016			2017		
	Anslag	Utfall ¹	Diff	Anslag	Utfall	Diff	Anslag	Utfall	Diff
Kulturområdesövergripande verksamhet	1 785	1 783	2	1 964	1 960	4	2 055	2 047	8
Teater, dans och musik	1 277	1 278	-1	1 289	1 290	-1	1 309	1 315	-6
Litteraturen, läsandet och språket	314	311	3	316	317	-1	334	329	5
Bildkonst, arkitektur, form och design	82	80	2	81	82	-1	81	81	0
Kulturskaparnas villkor	398	396	2	401	400	1	417	416	1
Arkiv	370	355	15	375	381	-6	379	387	-8
Kulturmiljö	927	920	7	929	933	-4	937	940	-3
Museer och utställningar*	1 399	1 395	4	1 510	1 513	-3	1 490	1 490	0
Trossamfund	102	93	9	102	100	2	102	99	3
Film	310	310	0	335	335	0	547	547	0
Medier	91	86	5	91	87	4	104	85	19
Ungdomspolitik	294	293	1	318	316	2	320	318	2
Politik för det civila samhället**	2 191	2 186	5	2 106	2 105	1	2 079	2 069	10
Folkbildning***	3 748	3 903	-155	4 215	4 206	9	4 244	4 229	15
Tillsyn över spelmarknaden	49	46	3	49	46	3	50	48	2
Äldreanslag	0	0	0	0	0	0	72	75	-3
Totalt för utgiftsområde 17	13 336	13 436	-100	14 081	14 072	9	14 521	14 475	46

1) Beloppet är redovisat i 2017 års struktur för anslaget 14:4 Särskilt utbildningsstöd enligt riksdagens beslut (prop. 2015/16:100, bet. 2015/16:KU23, rskr. 2015/16:290) om indelning i utgiftsområden (fördelning av ändamål och verksamheter inom utgiftsområden).

* Inkl. Riksställningar 2015 och 2016.

** Inkl. Bidrag för kvinnors organisering.

*** Anslaget 1:15 Särskilt utbildningsstöd om 155 miljoner kronor ingår inte i summan då det tillhörde utgiftsområde 16 år 2015.

Källa: Budgetpropositioner för 2016–2019 och värändringspropositioner samt utgifter fördelade efter utgiftsområde från Ekonomistyrningsverkets Tidsserier, statens budget m.m. 2017.

2.7 De 17 resultatredovisningarna

Nedan följer en genomgång av de 17 resultatredovisningar som finns inom utgiftsområde 17. I avsnittet undersöks resultatredovisningarna i budgetpropositionerna för 2015–2019 och hur de motsvarar budgetlagens krav och riksdagens önskemål (se avsnitt 1.6.2).

2.7.1 Kulturområdesövergripande verksamhet

Mål

De nationella kulturpolitiska målen gäller för området. Vid sidan om dessa antog riksdagen i maj 2018 ett mål för statens insatser för den kommunala kulturskolan.

Bedömningsgrunder

Regeringen uppger att bedömningarna har gjorts dels utifrån resultat som är relaterade till de bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet,

dels utifrån specifika bedömningsgrunder. För 2019 angav regeringen följande bedömningsgrunder:

- kultur av och för fler, bl.a. hur barn och unga och andra målgrupper får bättre möjligheter till eget skapande och tillgång till kultur
- kultur i hela landet, bl.a. hur bidrag inom kultursamverkansmodellen fördelas per län respektive konst- och kulturområde och regional fördelning av statliga kulturutgifter
- utvärdering av kultur och fördelning av medel till forskning, bl.a. fördelning av medel till forskning och utvecklingsinsatser
- kulturens internationalisering, bl.a. i fråga om att främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan.

De specifika bedömningsgrunderna har formulerats om flera gånger mellan 2015 och 2019 men har berört ungefär samma områden över tid: barns och ungas tillgång till kultur, bidragsgivning, främjande av internationalisering och forskning. År 2015 till 2017 ingick även tillgänglighetsarbete utifrån digitalisering och målen inom funktionshindersstrategin.

Regeringen anger inte hur bedömningsgrunderna har formulerats.

Regeringen uppger att huvuddelen av resultatinformationen grundar sig på återrapporteringar, uppföljningar och utvärderingar från myndigheter och institutioner.

Struktur

I budgetpropositionen för 2018 respektive 2019 utgjorde bedömningsgrunderna underrubriker i avsnittet. Strukturen i redovisningen av den kulturområdesövergripande verksamheten har under övriga undersökta år till stor del, men inte helt, följt bedömningsgrunderna. Samtliga bedömningsgrunder har dock tagits upp under alla de fem undersökta åren.

Det är i stort sett samma områden som har tagits upp i resultatredovisningarna de olika åren. Ett och samma område har dock ibland getts en egen rubrik och ibland inordnats under en annan rubrik. Det gäller t.ex. kulturella och kreativa näringar samt Myndigheten för kulturanalys. Ordningen i avsnittet har också ändrats flera gånger under de undersökta åren. Sammantaget leder det till att det är svårt att orientera sig i avsnittet och att följa ett visst delområde över tid.

Några områden dyker upp eller försvinner, vilket t.ex. beror på att särskilda medel tillkommer eller tas bort. Målgruppen äldre redovisades enbart i budgetpropositionerna för 2015 och 2016. Endast ett år, i budgetpropositionen för 2018, återfanns rubriken Kulturens roll för nyanländas etablering.

Indikatorer

Inga uttryckliga indikatorer har använts inom området.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

Tidsserier finns för följande områden under samtliga fem undersökta år: Skapande skola, fördelning av statliga medel till regionala kulturverksamheter (kultursamverkansmodellen), fördelning av utvecklingsbidrag samt fördelning av statliga medel till kulturverksamheter per län och invånare. Under nästan alla år finns också tabeller över deltagande i eller bidrag från EU:s kulturprogram.

I början av tidsperioden redovisades flera tabeller som visar uppgifter om tillgänglighet. Det är kulturaktörers arbete för ökad tillgänglighet, läns museers och länsstyrelserns arbete för ökad tillgänglighet, statliga kulturmyndigheters tillgänglighet enligt en poängskala samt bidragsmottagande kulturaktörers webbplatser. Dessa tabeller togs bort i samband med att bedömningsgrunderna för tillgänglighetsarbete försvann, och i budgetpropositionen för 2019 fanns ingen tabell som berörde tillgänglighet. En tabell som däremot fanns med i budgetpropositionen för 2018 respektive 2019 var anslag till forsknings- och utvecklingsinsatser.

Jämförelser med tidigare år har i löptext gjorts endast vid ett fåtal tillfällen.

Insatser och resultat

I avsnittet Resultat presenteras i budgetpropositionerna för 2015–2019 till övervägande del insatser i form av bidragsgivning och andra genomförda aktiviteter vid Kulturrådet och andra myndigheter.

Det finns dock exempel på resultat. Det kan vara resultat där regeringen gör en direkt koppling till insatser, som exempelvis redovisningen av hur ett nytt bidrag påverkat rekryteringen till de kommunala kulturskolorna där regeringen konstaterar att bidraget bl.a. lett till att kulturskolorna breddat sina konstområden. Likaså har ett utvecklingsbidrag lett till att kompetensen i och intresset för frågor som rör nationella minoriteter ökat och att frågorna uppmärksammats i landstingens kulturplaner mer än tidigare. I budgetpropositionen för 2019 redovisas resultat av satsningen Åga rum, som lett till att produktion av konstnärliga gestaltningar slutförts på två platser. Under samtliga år redovisas antalet elever som tar del av aktiviteter inom ramen för Skapande skola. I budgetpropositionen för 2015 redovisas en uppföljning av de bidrag som lämnats för att främja kultur för äldre. Utvärderingen visar effekter i form av bl.a. ökad delaktighet i kulturlivet, minskad isolering samt ett nytt arbetsfält för kulturskapare.

Det finns också resultat som är beskrivningar av tillstånd inom området. Budgetpropositionen för 2019 innehåller ett avsnitt om barns och ungas kulturvanor med anledning av en rapport från Myndigheten för kulturanalys. Ett annat exempel är att samma resultatredovisning redogör för att Sverige är det land i världen som har flest fristäder. Likaså beskrivs att de statligt finansierade kulturinstitutionerna i Norden präglas av en jämn könsfördelning, till skillnad från ländernas arbetsmarknader i stort.

I det stora hela har dock resultatredovisningarna i budgetpropositionerna för 2015–2019 till största delen innehållit redovisningar av statens insatser.

Regeringens analys och slutsatser

I budgetpropositionen för 2018 skriver regeringen att den bedömer att de statliga insatserna bidrar väl till uppfyllelsen av de nationella kulturpolitiska målen. Regeringen gör bedömningar av måluppfyllelsen utifrån de särskilda bedömningsgrunder som finns för området. Däremot gör inte regeringen bedömningar utifrån de gemensamma bedömningsgrunder som finns kopplade till de nationella kulturpolitiska målen. Vidare refererar regeringen till en utredning om en nationell strategi för den kommunala kulturskolan och pekar på att det finns ett behov av att vidareutveckla kulturskolan och att regeringen avser att fortsätta verka för ökad nationell likvärdighet.

I början av perioden, i budgetpropositionerna för 2015 och 2016, gjordes inga tydliga kopplingar till de nationella kulturpolitiska målen. Avsnittet Analys och slutsatser var indelat i underrubriker som inte var kopplade till målen (t.ex. Myndigheten för kulturanalys, Kulturbryggan).

2.7.2 Teater, dans och musik

Mål

Målen för den nationella kulturpolitiken gäller för området.

Bedömningsgrunder

Bedömningen av resultatet inom teater, dans och musik utgår enligt budgetpropositionen för 2019 från

- utbud, besökssiffror, antal föreställningar, beläggning samt de statliga kulturinstitutionernas verksamhet riktad till barn och unga
- fördelning av statliga bidrag till den fria scenkonsten bl.a. med avseende på olika verksamheter, barn och unga samt kön
- fördelade bidrag och insatser kring internationell och interkulturell verksamhet.

Bedömningen görs också enligt regeringen utifrån resultat som är relaterade till relevanta bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet.

Bedömningsgrunderna har i det stora hela sett likadana ut under den aktuella perioden, även om de presenterats delvis i en annan ordning.

Regeringen anger inte hur urvalet av bedömningsgrunderna har skett.

Regeringen redovisar inte samlat var den hämtat uppgifterna till resultatredovisningen. Vid något tillfälle hänvisas till att uppgifter hämtats från namngivna myndighetsrapporter.

Struktur

De senaste tre åren har avsnittet om teater, dans och musik varit indelat i sju tematiska underrubriker: inledning, besöksutveckling, bidragsgivning, jämförbarhet, samverkan och internationellt, barn och unga samt tillgänglighet.

Strukturen följer med andra ord delvis områdets bedömningsgrunder och delvis de gemensamma bedömningsgrunder som finns för kulturområdet i dess helhet. Någon redovisning av bedömningsgrunden bidragsfördelning till interkulturell verksamhet finns inte med.

Avsnittet var i budgetpropositionerna för 2015 respektive 2016 i stället indelat i tre delar: de nationella scenkonstinstitutionerna, de regionala scenkonstinstitutionerna samt den fria scenkonsten. Under rubriken de nationella scenkonstinstitutionerna redovisades uppgifter om de olika institutionerna i tur och ordning. Under den andra rubriken redovisades endast statliga bidrag till Stockholms län eftersom alla andra län var med i kultursamverkansmodellen. Det tredje avsnittet beskrev det statliga stödet till bl.a. teater-, dans- och musikgrupper.

Indikatorer

Inga uttryckliga indikatorer har använts inom området.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

I budgetpropositionen för 2017, 2018 och 2019 redovisades antal besök vid de nationella kulturinstitutionerna och bidragsgivning till scenkonstområdet som tidsserier i tabellform.

Vidare presenterades i budgetpropositionen för 2019 olika mått för jämställdhet inom området för åren 2014 till 2018 och andelen projekt med medel från Musikplattformen som hade barn och ungdomar som målgrupp 2016 och 2017.

I budgetpropositionen för 2015 respektive 2016 presenterades flera olika kvantitativa uppgifter för varje statlig institution, t.ex. antal föreställningar, snittbeläggning, andel besök som gjorts av barn och ungdomar och antal gästspel.

Jämförelser med tidigare år har gjorts i löptext vid några tillfällen, en till fem gånger per år.

Insatser och resultat

Regeringen redovisar i huvudsak insatser men även en del resultat. Det förekommer att resultat kopplas till insatser. Regeringen redogör också för vissa resultat som kan relateras till insatserna utan att regeringen redovisar att det är ett uppnått resultat orsakat av insatser. Till exempel redovisas tidsserier med antal besökare till de scener som får statligt stöd och för den fria scenkonsten och de regionala institutioner som får statsbidrag. Ibland förekommer uppgifter om besök till scenerna uppdelat på olika målgrupper, t.ex. personer under 40 år. Likaså redovisas vissa år könsfördelningen bland Operans konstnärliga grupper, Dramatens konstnärliga upphovspersoner (regissörer och dramatiker) och Dansens hus. I budgetpropositionen för 2017 redovisas resultat om jämställdheten inom musikområdet med utgångspunkt bl.a. i några nya studier.

Regeringen redovisar också resultat i form av tillstånd inom området. I resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2018 finns en inledande lägesbeskrivning som bl.a. beskriver att det kulturella deltagandet är ojämnt fördelat utifrån Myndigheten för kulturanalys fördjupning av SOM-undersökningen om kulturvanor.

I budgetpropositionerna för 2015 och 2016 redovisas färre resultat. Några finns dock med, t.ex. besök vid de scener som får statligt bidrag samt könsfördelningen bland koreografer, tonsättare och musiker i verksamheter som fått statsbidrag.

Regeringens analys och slutsatser

Avsnitten med analys och slutsatser har för området teater, dans och musik varit kort och har omfattat ungefär en halv sida per år.

I budgetpropositionen för 2018 berörde analysavsnittet främst de nationella kulturpolitiska målen att främja kvalitet och konstnärlig förnyelse, att främja allas rätt till kulturupplevelser och att särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur. Någon konsekvent analys av alla mål gjordes inte (det saknas slutsatser om internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan och om ett levande kulturarv).

I budgetpropositionen för 2017 gjordes en koppling till de nationella kulturpolitiska målen, om än inte systematiskt eller konsekvent. Vid sidan om dessa gjordes även bedömningar av mål som inte hör till området, t.ex. att stödet bidrar till att kulturskapare kan leva på sitt konstnärskap, att scenkonsten bidrar till att främja möten mellan nyanlända och svenska medborgare samt bedömningar av mångfalden på landets scener.

I budgetpropositionerna för 2015 och 2016 utgjorde avsnitten framför allt en genomgång av om och hur några institutioner bedrivit sin verksamhet i enlighet med gällande riktlinjer. Bedömningarna gjordes huvudsakligen utifrån målen att främja allas möjlighet till kulturupplevelser och att främja kvalitet och konstnärlig förnyelse.

2.7.3 Litteraturen, läsandet och språket

Mål

Vid sidan om de nationella kulturpolitiska målen antog riksdagen 2013 nationella mål för politiken för litteratur- och läsfrämjande. Målen innebär att alla i Sverige ska, oavsett bakgrund och med utgångspunkt i vars och ens särskilda förutsättningar, ges möjlighet att utveckla en god läsförmåga och ha tillgång till litteratur av hög kvalitet.

De riksdagsbundna målen för en nationell språkpolitik från 2005 innebär att svenska språket ska vara huvudspråk i Sverige, att svenskan ska vara ett komplett och samhällsbärande språk och att den offentliga svenskan ska vara värdad, enkel och begriplig. Vidare ska alla ha rätt till språk: att utveckla och tillägna sig svenska språket, att utveckla och bruka det egna modersmålet och

nationella minoritetsspråket och att få möjlighet att lära sig främmande språk. De språkpolitiska målen ligger till grund för språklagen (2009:600).

Bedömningsgrunder

Regeringen redovisade följande bedömningsgrunder för resultatredovisningen i budgetpropositionerna för 2017–2019:

- bidragsgivning till biblioteksverksamhet samt övriga biblioteksfrämjande insatser med utgångspunkt i bl.a. bibliotekslagen (2013:801)
- bidragsgivning till litteratur och kulturtidskrifter och internationellt litteratursamarbete för att främja mångfald, kvalitet och fördjupning i utgivningen samt spridning och läsning av litteratur och kulturtidskrifter
- insatser för att främja ett ökat läsande
- produktion, utlåning och distribution av tillgänglig litteratur och medier
- insatser inom språkområdet med utgångspunkt i bl.a. språklagen (2009:600).

Regeringen anger inte hur urvalet av bedömningsgrunder har skett.

De tre inledande punkterna och den sista punkten var i budgetpropositionerna för 2015 och 2016 i stort likalydande. Därtill fanns följande två bedömningsgrunder:

- Centrum för lättlästs produktion och distribution av anpassad litteratur och nyhetsinformation
- könsfördelning bland upphovspersoner som beviljats litteraturstöd.

Regeringen redovisar inte samlat var den hämtat uppgifterna till resultatredovisningen. Däremot framgår det av skrivningarna var uppgifter hämtats från vid några tillfällen.

Struktur

Resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2019 innehöll avsnitt om bibliotek och tillgängliga medier, litteratur, läsfrämjande och kulturtidskrifter samt språk och immateriellt kulturarv. Bedömningsgrunderna går att hitta under de olika avsnitten men redovisningen är alltså inte upplagd utifrån bedömningsgrunderna.

Strukturen i resultatredovisningarna i budgetpropositionerna för 2015–2018 har i stort sett varit densamma.

De gemensamma nationella kulturpolitiska bedömningsgrunderna gäller för området. Trots detta redovisas inte uppgifter om jämställdhet i resultatredovisningen för 2019. Det gjordes dock året innan.

Indikatorer

Inga uttryckliga indikatorer användes.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

I samtliga undersökta budgetpropositioner har treåriga tidsserier för beviljade medel till litteratur, kulturtidskrifter och läsfrämjande funnits med.

I budgetpropositionen för 2015 respektive 2016 fanns dessutom treåriga tidsserier för prestationer i fråga om talböcker och punktskriftsböcker. I budgetpropositionerna för 2017–2019 redovisades uppgifter om talböcker och punktskriftsböcker i löptexten.

Även andra statistikuppgifter med jämförelser med föregående år presenterades i löptexten i de undersökta budgetpropositionerna.

Insatser och resultat

Regeringen redovisar i huvudsak insatser på området. Resultatredovisningen behandlar verksamhet vid Kungliga biblioteket, Myndigheten för tillgängliga medier, Kulturrådet och Institutet för språk och folkminnen i tur och ordning.

Det finns några exempel på redovisade resultat. Ett exempel är redovisningen av låntagare av talböcker och antal nedladdningar av talböcker liksom antalet punktskriftslån. I budgetpropositionerna för 2015 och 2016 är den redovisningen fyllig och görs i tabellform med tidsserier. Redovisningen av tillgänglig litteratur och nyhetsförmedling blir dock i de senare budgetpropositionerna kortare och mindre innehållsrik.

Antalet prenumeranter på den lättlästa tidskriften 8 sidor redovisas fr.o.m. budgetpropositionen för 2016. I budgetpropositionen för 2019 konstaterar regeringen att en ny digital tjänst har inneburit en ökad tillgänglighet för en viss målgrupp.

Regeringens analys och slutsatser

Regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2017 respektive 2018 en bedömning av bidrag för uppfyllelsen av målet för politiken för litteratur- och läsfrämjande. De bestod dels i att Kulturrådets insatser bidrar till målet att alla ska ges möjlighet att utveckla en god läsförmåga, dels i att Myndigheten för tillgängliga mediers arbete för att tillgängliggöra litteratur och samhällsinformation i hög grad bidrar till att uppfylla målet om att alla, utifrån vars och ens förutsättningar, får tillgång till litteratur och får möjlighet att utveckla sin läsförmåga. Även i budgetpropositionen för 2015 bedömde regeringen att Statens kulturråds läsfrämjande arbete bidrar till målet att alla ska ges möjlighet att utveckla en god läsförmåga och ha tillgång till litteratur av hög kvalitet. I budgetpropositionen för 2016 bedömde regeringen att statens bidrag till litteratur och kulturtidskrifter bidrar till att främja utgivning och spridning av kvalitetslitteratur och en mångfald i utbudet av kulturtidskrifter.

Regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2018 ingen bedömning av uppfyllelsen för målen för en nationell språkpolitik. I budgetpropositionen för 2017 bedömde regeringen att insatserna inom språkvården och språkpolitiken sammantaget har bidragit till att fler får tillgång till språk.

I budgetpropositionen för 2016 bedömde regeringen att den ökade produktionen av såväl tal- som punktskriftsböcker samt den pågående teknikutvecklingen för tillgängliggörande bidrar till att uppfylla målet att alla i Sverige ska ha tillgång till litteratur av hög kvalitet, oavsett bakgrund och med utgångspunkt i vars och ens särskilda förutsättningar.

Ingen uttalad koppling gjordes till de nationella kulturpolitiska målen.

2.7.4 Bildkonst, arkitektur, form och design

Mål

De nationella kulturpolitiska målen gäller för området. Riksdagen antog i maj 2018 omarbetade särskilda mål för arkitektur-, form- och designpolitiken. Målen anger att arkitektur, form och design ska bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregerat samhälle med omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer, där alla ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen av den gemensamma miljön. Målen ska uppnås genom att

- hållbarhet och kvalitet inte underställs kortsiktiga ekonomiska överväganden
- kunskap om arkitektur, form och design utvecklas och sprids
- det offentliga agerar förebildligt
- estetiska, konstnärliga och kulturhistoriska värden tas till vara och utvecklas
- miljöer gestaltas för att vara tillgängliga för alla
- samarbete och samverkan utvecklas, inom landet och internationellt.

De tidigare målen för statens arbete med arkitektur, formgivning och design beslutades 1998.³⁶

Bedömningsgrunder

Förutom de bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet utgår bedömningen av resultat inom bildkonst, arkitektur, form och design i budgetpropositionen för 2019 från

- främjande av tillgänglighet till, delaktighet i, intresse för och kunskap om bildkonst, arkitektur, form och design
- främjande av arbete för att gestaltningen av våra livsmiljöer ska präglas av hållbarhet, dialog och delaktighet
- fördelning av statliga bidrag till aktörer inom bild- och formområdet bl.a. med avseende på områdets förnyelse och utveckling, barn och unga samt internationell verksamhet.

Regeringen anger inte hur urvalet av bedömningsgrunderna har skett.

³⁶ De återfinns t.ex. i prop. 2017/18 utg.omr. 17, s. 96.

I övriga undersökta budgetpropositioner har de särskilda bedömningsgrunderna för området varierat över åren. I budgetpropositionen för 2018 utgick bedömningen av resultatet från följande:

- främjande av intresse för och kunskap om bildkonst, arkitektur, form och design
- främjande av konstens frihet, mångfald och kreativitet
- främjande av tillgänglighet och delaktighet
- främjande av arbete för att gestaltningen av våra livsmiljöer ska präglas av hållbarhet, dialog och delaktighet
- bidragsgivning till konstnärliga organisationer med utgångspunkt i områdets förnyelse och utveckling.

I budgetpropositionerna för 2015–2017 fanns ungefär liknande bedömningsgrunder som i budgetpropositionen för 2018, med några tillägg, t.ex. insatser för att berika den gemensamma miljön med konst, arkitektur, form och design samt i budgetpropositionen för 2015 respektive 2016 insatser för att stärka konstnärernas arbetsmarknad.

Regeringen redovisar inte samlat var den hämtat uppgifterna till resultatredovisningen. Däremot redovisar regeringen i budgetpropositionerna för 2017–2019 att Statens kulturråd är källan till den tabell som redovisas.

Struktur

Bedömningsgrunderna i budgetpropositionen för 2019 utgjorde underrubriker. Redovisningen beskrev aktiviteter och prestationer vid myndigheter och institutioner som tar emot statsbidrag.

Strukturen i budgetpropositionen för 2018 var ungefär som strukturen i budgetpropositionen för 2019. Underrubrikerna i budgetpropositionerna för 2015–2017 följde dock inte bedömningsgrunderna lika strikt.

Indikatorer

Inga uttryckliga indikatorer har använts.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

I budgetpropositionerna för 2017–2019 redovisades en treårig tidsserie för bidrag inom bild- och formområdet. I budgetpropositionen för 2016 redovisades inte några tidsserier medan det fanns fyraåriga tidsserier för förvärv och donationer vid Moderna museet i budgetpropositionen för 2015.

I samtliga undersökta budgetpropositioner redovisades i löptexten även andra uppgifter jämfört med året innan, t.ex. antal besök för ett fåtal institutioner.

Insatser och resultat

Många insatser redovisas i budgetpropositionen för 2019, t.ex. olika museers utställningar, olika myndigheters bidragsgivning och lämnade uppdrag. En del resultat redovisas också, exempelvis antal museibesök och antal besökande forskare på Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes). Resultaten som redovisas är beskrivningar av tillstånd inom området, som i de flesta fall kan relateras till insatserna utan att regeringen redovisat att det är ett uppnått resultat till följd av insatserna.

Regeringen har i tidigare budgetpropositioner redovisat ett fåtal uppnådda resultat. I budgetpropositionen för 2018 redovisade regeringen exempelvis att Moderna museets höga antal besökare delvis kan härledas till insatsen om fri entré och delvis till en särskild utställning. I budgetpropositionen för 2017 redovisade regeringen att webbplatsen Hållbar Stad utvecklats till att bli mer redaktionellt betonad och att antalet besök ökat med ca 80 procent.

Överlag har resultatredovisningarna i budgetpropositionerna för 2015–2019 till största delen innehållit redovisningar av statens insatser.

Regeringens analys och slutsatser

Regeringen lämnade i budgetpropositionerna för 2015–2018 ingen bedömning av måluppfyllelsen. Däremot bedömde regeringen resultaten kopplade till bedömningsgrunderna och i viss mån de nationella kulturpolitiska målen. Exempelvis bedömde regeringen i budgetpropositionen för 2018 att statens insatser under året har främjat intresset för och kunskapen om bildkonst hos nya målgrupper. I budgetpropositionerna för 2016 och 2017 bedömde regeringen bl.a. att de statliga insatserna på området bidrar till att främja mångfald, kreativitet och delaktighet samt att den statliga bidragsgivningen bidrar till utveckling och förnyelse av området. I budgetpropositionen för 2015 bedömde regeringen bl.a. att Föreningen Svensk forms verksamhet bidrar till att öka möjligheterna för svensk design och mode att synas i internationella sammanhang.

2.7.5 Kulturskaparnas villkor

Mål

De nationella kulturpolitiska målen gäller för området.

Bedömningsgrunder

Vid sidan om de bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet utgår bedömningen av resultatet inom kulturskaparnas villkor enligt budgetpropositionen för 2019 från

- uppgifter om ansökningar samt fördelade bidrag och ersättningar för de olika konstområdena nationellt och internationellt
- arbete med att bevaka och informera om konstnärernas sociala och ekonomiska villkor

- insatser för att stärka konstnärernas arbetsmarknad.

De tre bedömningsgrunderna har funnits med under samtliga undersökta år. I budgetpropositionerna för 2015 till 2017 fanns dock en fjärde bedömningsgrund: fördelade stipendier och bidrag utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Regeringen har inte motiverat valet av bedömningsgrunder.

Regeringen har inte samlat angett var uppgifterna till resultatredovisningen har hämtats. Däremot hänvisas vid några tillfällen till rapporter och redovisningar från myndigheter.

Struktur

Bedömningsgrunderna har utgjort underrubriker. Resultatredovisningarna tar upp samtliga bedömningsgrunder och innehåller således uppgifter om bidragsfördelning och verksamheter vid olika myndigheter.

Indikatorer

Inga uttryckliga indikatorer har använts.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

En tabell för de senaste tre åren finns för Konstnärsnämndens stipendie- och bidragsärenden, i budgetpropositionerna för 2015–2017 även uppdelat på kvinnor och män. En tidsserie i tabellform finns även för beslutade stipendier och bidrag uppdelat på olika konstområden. Övriga jämförelser med tidigare år har gjorts i löptext endast vid något enstaka tillfälle.

Insatser och resultat

Under rubriken Resultat redovisar regeringen under åren 2015–2019 till stor del insatser i form av bidragsfördelning, insatser för att bevaka och belysa konstnärers villkor samt insatser för att stärka konstnärernas arbetsmarknad.

Det finns flera exempel på resultat i form av redovisningar av slutsatser från olika undersökningar. De beskriver främst tillstånd inom området. Till exempel beskrivs resultat från den konstnärspolitiska utredningen om konstnärers utbildningsbakgrund och inkomstutveckling. Ett annat exempel är en undersökning som visade att en stor andel konstnärer utsätts för hot och hat och att det påverkar deras arbete. Regeringen refererar till en rapport från Myndigheten för kulturanalys som visar att villkoren för de professionella kulturutövarna och konstnärerna inte har utvecklats på ett gynnsamt sätt.

Det finns enstaka exempel på när regeringen beskriver resultat som kopplas till insatser. I budgetpropositionen för 2017 återges en studie som genomfördes 2015 om det internationella stödets betydelse för konstnärernas inkomst- och arbetsmöjligheter. Studien visade att drygt hälften av de som erhållit stöd några år tidigare också hade fått fortsatta uppdrag eller samarbeten som de direkt kunde knyta till myndighetens stöd.

Fördelningen mellan redovisning av insatser och av resultat ser ungefär likadan ut under de fem undersökta åren.

Regeringens analys och slutsatser

I avsnittet Analys och slutsatser har regeringen gjort bedömningar av huruvida de statliga insatserna bidrar till en positiv utveckling eller inte. Inga direkta kopplingar till de nationella kulturpolitiska målen har gjorts men indirekt anknyter resonemanget till målen att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling. Vidare anknyter diskussionen till bedömningsgrunderna att kulturpolitiken ska främja kvalitet och konstnärlig förnyelse och främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan. Avsnittet tar även upp andra aspekter än de nationella kulturpolitiska målen, t.ex. arbetsmarknadspolitiska mål.

2.7.6 Arkiv

Mål

De nationella kulturpolitiska mål som antogs 2009 gäller för arkivområdet. Riksdagen antog särskilda mål för den statliga arkivverksamheten 1990 och de kommer till uttryck i arkivlagen. Målen syftar bl.a. till

- att öka möjligheterna att ta del av allmänna handlingar och annat arkivmaterial
- att tydliggöra och förstärka arkivens betydelse som källa till information och kunskap om samhället och dess utveckling
- metod- och kunskapsutveckling inom arkivområdet.

Bedömningsgrunder

Bedömningen för arkivområdet i budgetpropositionerna för 2018 och 2019 utgår enligt regeringen dels från de bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet, dels från resultat inom

- Riksarkivets särskilda ansvar för den statliga arkivverksamheten och för arkivvården i landet
- normering, informationshantering och tillsynsverksamhet
- bevarande och tillgängliggörande av arkiv
- digitalisering och digital förvaltning.

Bedömningsgrunderna i budgetpropositionerna för 2015, 2016 och 2017 var i princip desamma som de nuvarande, om än något annorlunda formulerade.

Regeringen anger inte hur urvalet av bedömningsgrunderna har tagits fram.

Regeringen redovisar inte samlat var den hämtat uppgifterna till redovisningen. Vid några tillfällen i varje resultatredovisning hänvisas till namngivna myndighetsrapporter, och under tabeller anges Riksarkivet som källa.

Struktur

Från och med resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2017 är strukturen tydligt kopplad till mål och bedömningsgrunder. Resultatredovisningen är sedan dess indelad i tre delar där underrubrikerna direkt anknyter till de riksdagsbundna målen. För varje mål behandlas de fyra olika bedömningsgrunderna. Tidigare anknöt vissa underrubriker tydligt till mål eller bedömningsgrunder medan andra hade en svagare koppling.

Indikatorer

Inga uttryckliga indikatorer har använts.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

Kvantitativa uppgifter finns för den andra och tredje bedömningsgrunden under samtliga undersökta fem år. De innehåller således uppgifter om

- normering och tillsyn (t.ex. genomförda inspektioner, utfärdade föreskrifter, antal kurser)
- mottagning av material (t.ex. antal mottagna kartor och ritningar, antal elektroniska arkiv)
- tillgång till arkiv (t.ex. antal webbsökningar, antal forskarbesök).

Det är endast mindre skillnader mellan tabellerna mellan olika år.

Jämförelser med tidigare år görs i löptext endast vid ett fåtal tillfällen.

Insatser och resultat

Resultatredovisningen innehåller många beskrivningar av insatser. Det gäller t.ex. antal genomförda inspektioner, antal utfärdade föreskrifter eller antal genomförda kurser.

Vidare redovisas flera resultat, varav några kan tolkas som resultat av insatser. Regeringen skriver att Riksarkivets förvaring är tillfredsställande. De flesta lokalerna håller en god kvalitet men vissa depåer uppfyller inte kraven. Leveransfunktionen har utvärderats och befunnits ändamålsenlig. Tillgängligheten till Riksarkivets bestånd anses vara tillfredsställande. Liknande resultat presenteras för Riksarkivets användarservice. Sådana resultat finns med i budgetpropositionerna för åren 2017–2019. Innan dess bestod resultatredovisningarna nästan uteslutande av beskrivningar av insatser.

Vid sidan om dessa resultat till följd av insatser redovisas också beskrivningar av tillstånd inom området som kan relateras till insatserna utan att regeringen redovisar att det är resultat direkt föranledda av statliga insatser. Det kan vara antalet förfrågningar eller antalet forskarbesök vid arkiv.

Regeringens analys och slutsatser

I budgetpropositionen för 2017 respektive 2018 var analysavsnittet tydligt kopplat till de riksdagsbundna målen för arkivområdet och en bedömning gjordes av om målen hade nåtts. Till exempel bedömde regeringen att arkivens förmåga att vara källa till information och kunskap var tillfredsställande och att en god och relevant metod- och kunskapsutveckling hade bedrivits. Där emot gjordes ingen analys i relation till de nationella kulturpolitiska målen.

I budgetpropositionen för 2015 respektive 2016 fördes i avsnittet Analys och slutsatser en mer allmän diskussion om resultat. Diskussionen var delvis relaterad till de nationella kulturpolitiska målen och målen för den statliga arkivverksamheten.

2.7.7 Kulturmiljö

Mål

Riksdagen antog nationella mål för kulturmiljöarbetet 2013. I enlighet med målen ska det statliga kulturmiljöarbetet främja

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas
- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

Målen för kulturmiljöarbetet är komplement till de nationella kulturpolitiska målen och de preciseringar om kulturmiljön som finns i flera av miljökvalitetsmålen samt till generationsmålet för miljöarbetet.

Bedömningsgrunder

Bedömningen utgick i budgetpropositionerna för 2017–2019 enligt regeringen bl.a. från uppgifter om

- bidragsgivning
- tillämpning av lagstiftning
- kunskapsuppbyggnad
- arbete för ökad tillgänglighet, samverkan och samarbete.

Regeringen motiverar inte hur urvalet av bedömningsgrunderna har skett.

I budgetpropositionerna för 2015–2016 var de tre inledande punkterna samma som i budgetpropositionerna för 2017–2019; sista punkten hade dock en något annorlunda formulering:

- arbete för att öka tillgängligheten till kulturmiljöer och kulturarvsinformation.

Regeringen uppger att bedömningen baseras på årsredovisningar och under året redovisade uppdrag och andra redovisningar.

Struktur

Strukturen i resultatredovisningen för kulturmiljöområdet förändrades mellan budgetpropositionerna för 2016 och 2017. Från budgetpropositionen för 2017 speglade underrubrikerna de fyra nationella mål som finns för kulturmiljöarbetet och under dessa rubriker fanns även fler underrubriker än tidigare. Bedömningsgrunderna är kopplade till ett flertal underrubriker. Den enda bedömningsgrunden som inte går att hitta är den gemensamma för jämställdhet.

Indikatorer

Inga uttryckliga indikatorer användes.

Tidsserier och jämförelser mellan olika år

I budgetpropositionen för 2017–2019 fanns treåriga tidsserier för bidrag till kulturmiljövård.

I budgetpropositionen för 2015–2016 fanns treåriga tidsserier för antal besökare till Glimmingehus och Gamla Uppsala museum. I senare års budgetpropositioner redovisades i stället besöksantalet det aktuella året jämfört med föregående år i löptexten.

Insatser och resultat

Under rubriken Resultat beskriver regeringen till stor del olika insatser. Det är insatser i form av t.ex. fördelning av bidrag, samarbetsprojekt och temadagar.

Även om redovisningen av insatser dominerar så redovisar regeringen även några faktiskt uppnådda resultat till följd av insatser. Regeringen skriver att skötsel av kulturlandskap, fornlämningar och restaurerade byggnader har väckt engagemang och bidragit till att attraktiva besöksmål och verksamheter har utvecklats. Öppna visningar, seminarier och kurser har gett allmänheten en ökad förståelse för och kunskap om kulturmiljövården. Sverige har levererat 3 miljoner objekt till EU:s kulturarvsportal Europeana. En utvärdering av bidraget till kulturmiljövård visade att bidraget kan medverka till hållbar tillväxt, bl.a. genom att ge legitimitet, attrahera annan finansiering som tillsammans med bidraget utvecklar olika näringar samt bidra till möjligheter att stärka regioners självbild.

Några resultat är beskrivningar av tillstånd inom området utan att regeringen redovisar faktiska resultat till följd av insatser. Ett exempel är återkommande beskrivningar av skadenivåerna på forn- och kulturlämningar samt redovisningen av antalet besökare vid Glimmingehus och Gamla Uppsala.

Regeringens analys och slutsatser

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2018 att det i fortsättningen är viktigt att de statliga insatserna är ändamålsenligt utformade och kostnads-effektiva för att kunna möta den samlade utvecklingen där kraven på kulturmiljöarbetet ökar. Regeringen bedömde att det statliga kulturmiljöarbete som bedrivs nationellt och regionalt spelar en allt viktigare roll i byggandet av ett hållbart samhälle. De bedömningar som regeringen gjort utgår från vilka insatser myndigheterna har åstadkommit och inte från vilka effekter dessa insatser fått i sektorn. Med andra ord ställs inte exempelvis frågan om delaktigheten ökar eller hur utvecklingen av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas ser ut. Regeringen lämnade heller ingen bedömning om hur pass väl målen var uppfyllda.

Regeringen ansåg i budgetpropositionen för 2017 att det civila samhällets engagemang och insatser för ett levande kulturarv är en förutsättning för att de nationella kulturpolitiska målen och kulturmiljömålen ska kunna nås och konstaterar att det är stor efterfrågan på tillgängliga statliga medel till det civila samhällets aktörer inom kulturarvssektorn. En liknande slutsats gjordes även i budgetpropositionerna för 2015 respektive 2016 då regeringen bedömde att de statliga insatserna på kulturmiljöområdet bidrar till uppfyllelse av kulturmiljömålen och det kulturpolitiska målet om att främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. I budgetpropositionen för 2015 var avsnittet *Analys och slutsatser* något kortare än övriga undersökta år.

2.7.8 Museer och utställningar

Mål

De nationella kulturpolitiska målen gäller för museiområdet.

Bedömningsgrunder

Utöver de bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet utgår bedömningen av resultatet i fråga om museer och utställningsverksamhet bl.a. från arbetet med

- att förvalta samlingar
- kunskapsuppbyggnad och forskning
- att tillgängliggöra kunskap genom publik verksamhet, t.ex. utställningar, digital kommunikation, samt skol- och programaktiviteter
- att främja allas möjlighet att delta i kulturlivet och allas lika tillgång till det gemensamma kulturarvet
- att främja samverkan.

Regeringen motiverar inte valet av bedömningsgrunderna som har tagits fram.

I budgetpropositionerna för 2017 och 2018 var bedömningsgrunderna nästan likadana som i budgetpropositionen för 2019. Den sista punkten hade en

något annorlunda formulering, nämligen att främja samverkan inom sektorn och med övriga samhället.

Bedömningen av resultatet inom museer och utställningar utgick i budgetpropositionerna för 2015–2016 bl.a. från

- publik verksamhet, t.ex. i form av utställningar, pedagogisk verksamhet, digital kommunikation, programaktiviteter och besöksstatistik, och
- förvaltning av samlingar.

Struktur

I budgetpropositionerna för 2017–2019 motsvarade avsnittets underrubriker de bedömningsgrunder som finns för området. Dessutom fanns särskilda avsnitt som behandlade de för kulturområdet gemensamma bedömningsgrunderna barn och unga, jämställdhet och tillgänglighet.

Även i de undersökta budgetpropositionerna för 2015–2016 utgjorde bedömningsgrunderna underrubriker. Dock var bedömningsgrunderna färre medan underrubrikerna i stort var likadana som de påföljande åren.

Indikatorer

Inga uttryckliga indikatorer användes.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

I budgetpropositionerna för 2017 och 2019 redovisades inga tidsserier i tabell- eller diagramform. Däremot redovisas uppgifter jämfört med föregående år i löptexten, t.ex. över besöksutvecklingen för de centrala museerna.

Året däremellan, dvs. i budgetpropositionen för 2018, redovisades en längre tidsserie (2006–2016) över besöksutvecklingen vid de centrala museerna, Forum för levande historia och Riksantikvarieämbetets besöksmål.

I budgetpropositionerna för 2015–2016 redovisades femåriga tidsserier över utveckling av museibesök samt besöksutveckling för barn och unga vid de centrala museerna. I budgetpropositionen för 2015 redovisades dessutom en femårig tidsserie över könsfördelningen för museibesökare.

Därutöver redovisades i samtliga undersökta budgetpropositioner även andra uppgifter jämfört med föregående år i löptexten.

Insatser och resultat

Budgetpropositionen för 2019 innehåller en redovisning av många insatser som genomförts vid myndigheter.

En del resultat redovisas också, exempelvis besöksutvecklingen på centrala museer och att Vasamuseet kan erbjuda visningar på 14 språk. Ett par resultat som regeringen redovisar kan ses som redovisningar av uppnådda resultat av insatserna. Ett exempel är att antalet avslutade accessionsärenden varit tillfredsställande samt att stiftelsen Arbetets museum bedömer att deras arbetssätt leder till både medborgerlig förankring och resultat kvalitet.

Även i de äldre undersökta budgetpropositionerna redovisades vid ett fåtal tillfällen faktiskt uppnådda resultat av insatserna. Exempelvis redovisade regeringen i budgetpropositionen för 2018 att det framgick av en rapport från Myndigheten för kulturanalys att de museer som införde fri entré i samband med reformen ökade besöksnivåerna med 32 respektive 49 procent från 2015 till 2016. I budgetpropositionen för 2017 redovisade regeringen att museernas arbete för allas möjlighet att delta i kulturlivet och allas lika tillgång till det gemensamma kulturarvet kunde uppvisa goda resultat under 2015. I budgetpropositionen för 2015 redovisade regeringen t.ex. att Myndigheten för kulturanalys konstaterade att satsningar som genomförts på jämställdhetsarbete inom kulturområdet hade stärkt och synliggjort det ordinarie arbetet med jämställdhet både inom den egna myndigheten och inom museisektorn i stort.

Överlag har dock resultatredovisningarna i budgetpropositionerna för 2015–2019 till största delen innehållit redovisningar av statens insatser vid myndigheter och de institutioner som får statsbidrag.

Regeringens analys och slutsatser

Regeringen lämnade ingen bedömning av måluppfyllelsen i de undersökta budgetpropositionerna. Inte heller redovisades någon uttalad koppling till de nationella kulturpolitiska målen i analysavsnitten, även om t.ex. museernas undanröjande av hinder för tillgänglighet tas upp.

Regeringen bedömde däremot resultaten kopplade till flertalet av bedömningsgrunderna. I budgetpropositionen för 2018 bedömde regeringen bl.a. att museernas arbete med att förvalta sina samlingar bedrivs ansvarsfullt och att museernas tillgängliggörande av kunskap genom publik verksamhet under året varit mycket framgångsrik. Liknande bedömningar lämnades i budgetpropositionen för 2017. I budgetpropositionerna för 2015–2016 bedömde regeringen bl.a. att resultatet av de centrala museernas publika verksamhet varit bra och att flera av de centrala museerna måste förbättra tillgängligheten.

2.7.9 Trossamfund

Mål

Riksdagen antog 1999 mål för statens bidrag till trossamfund. Stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg.

Bedömningsgrunder

I budgetpropositionerna för 2018–2019 har bedömningen av resultatet av trossamfundspolitiken utgått från

- antalet församlingar eller medlemmar som får statligt stöd

- övriga insatser för att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet
- utvecklingen av trossamfundens samhällsnyttiga verksamhet.

Regeringen uppger att bedömningsgrunderna utgår från målet men motiverar inte varför de hade valts.

Bedömningsgrunderna i budgetpropositionerna 2015–2017 utgick från det statliga stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan som lämnats i form av statsbidrag och avgiftshjälp. Därutöver har bedömningsgrunderna bl.a. utgått från fördelat stöd i form av organisations-, verksamhets- och projektbidrag.

Struktur

Underrubrikerna i avsnittet i budgetpropositionerna för 2016–2019 motsvarar i princip bedömningsgrunderna. Från budgetpropositionen för 2017 utökades antalet underrubriker. Resultatredovisningen beskriver fördelningen av statliga stöd och verksamhet vid olika myndigheter.

I budgetpropositionen för 2015 användes inga underrubriker i avsnittet om resultat för trossamfunden.

Indikatorer

Inga uttryckliga indikatorer har använts.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

Inga kvantitativa mått redovisades i tabell- eller diagramform i de undersökta budgetpropositionerna. Däremot redovisades kvantitativa mått i löptexten. I budgetpropositionen för 2019 redovisades deltagare i utbildningsverksamhet hos Myndigheten för stöd till trossamfund (SST)³⁷ uppdelat på kön samt uppgifter om antal personer som är betjänade i de trossamfund som får statligt stöd jämfört med föregående år. Den sistnämnda uppgiften redovisades även i budgetpropositionen för 2018. I budgetpropositionen för 2018 redovisades också totalt antal diplomerade unga trossamfundsledare.

Bland övriga undersökta budgetpropositioner var redovisningen i budgetpropositionen för 2015 minst utförlig. Resultatavsnittet för 2015 var mycket kort och saknade kvantitativa mått med jämförelser med föregående år.

Insatser och resultat

Regeringen redovisar mestadels insatser i de undersökta budgetpropositionerna, t.ex. vilka bidrag som betalats ut och tillsatta utredningar. Några resultat redovisas, såsom antal personer betjänade i de trossamfund som får statligt stöd. De resultat som redovisas är framför allt beskrivningar av tillstånd inom området.

³⁷ Tidigare Nämnden för statligt stöd till trossamfund.

Det finns i de undersökta budgetpropositionerna några exempel på när regeringen redovisat faktiskt uppnådda resultat av insatser. I budgetpropositionen för 2018 redovisade regeringen att utvärderingar visade att kursen för trossamfundsledare om det svenska samhället inte bara var viktig i sig utan också var viktig för möjligheten att träffa personer från andra trossamfund. I budgetpropositionen för 2017 redovisade regeringen att 2015 års satsning på säkerhetshöjande åtgärder har lett till en ökad kunskap om säkerhetsfrågor samt till att investeringar har möjliggjorts. Regeringen redovisade att det arbete som den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbekämpande extremism bedrivit gentemot kommunerna generellt ökade efterfrågan på samverkan med trossamfund.

Regeringens analys och slutsatser

Regeringen har i samtliga undersökta budgetpropositioner bedömt att statens stöd bidragit till uppfyllelse av målet. Det bör noteras att målet är formulerat på ett sådant sätt att det inte går att mäta hur mycket som behöver genomföras för att målet ska vara uppnått.

I budgetpropositionen för 2018 bedömde regeringen bl.a. att politikområdet på flera punkter har utvecklats positivt och att det statliga stödet nått fler beaktade och därmed har främjat en ökad religiös mångfald.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2017 bl.a. att behovet av samarbete och samtal över religionsgränserna har ökat som en följd av religiöst färgade konflikter i vår omvärld och ett ökat flyktingmottagande i Sverige.

I budgetpropositionen för 2016 bedömde regeringen bl.a. att myndigheten (SST) under det gångna året har arbetat aktivt och utåtriktat och fyllt sin funktion som expertmyndighet inom området.

I budgetpropositionen för 2015 var avsnittet Analys och slutsatser betydligt kortare än övriga undersökta år.

2.7.10 Film

Mål

De nationella kulturpolitiska målen gäller för filmområdet. Dessutom beslutade riksdagen i juni 2016 om särskilda mål för filmpolitiken som innebär att

- utveckling och produktion av värdefull svensk film sker kontinuerligt och i olika delar av landet
- allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformer i hela landet
- filmarvet bevaras, används och utvecklas
- svensk film sprids alltmer utomlands och kvalificerat internationellt utbyte och samverkan sker på filmområdet
- barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjligheter till eget skapande

- jämställdhet och mångfald präglar filmområdet
- filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet.

Innan de särskilda målen beslutades var inriktningen³⁸ i budgetpropositionerna för 2015–2017 att de statliga insatserna för filmen bör ha kvalitet, förnyelse och tillgänglighet som övergripande inriktning. De bör syfta till att främja produktion och utveckling av värdefull svensk film, spridning och visning av värdefull film i olika visningsformer i hela landet, ett levande filmarv som bevaras, används och utvecklas, internationellt utbyte och samverkan på filmområdet, barns och ungas kunskap om film och rörlig bild och deras eget skapande. Ytterligare ett syfte var jämställdhet och mångfald på filmområdet.

Bedömningsgrunder

I budgetpropositionen för 2019 utgick regeringen vid bedömningen av resultatdelen från

- fördelning av statsbidrag för att stödja utveckling och produktion av svensk film
- fördelning av statsbidrag för att sprida, visa och tillgängliggöra film i hela landet
- antalet filmer ur det svenska filmarvet som har digitaliserats och gjorts tillgängliga genom t.ex. visningar i Sverige och utomlands
- insatser för att främja svensk film i utlandet, bl.a. vid festivaler och genom export
- könsfördelningen när det gäller mottagare av Filminstitutets produktionsstöd och Konstnärsnämndens filmstöd.

Regeringen motiverar inte urvalet av bedömningsgrunderna.

Bedömningsgrunderna har skiftat mellan samtliga undersökta resultatredovisningar. Några bedömningsgrunder har varit ungefär lika formulerade i budgetpropositionerna för 2015–2019, t.ex. insatser för att främja svensk film i utlandet, tillgängliggöra film i hela landet och könsfördelning när det gäller mottagare av produktionsstöd. I budgetpropositionerna för 2015–2017 fanns en bedömningsgrund om fördelning av stöd inom ramen för 2013 års filmavtal.

Regeringen uppger att som grund för bedömningen ligger redovisningar och publikationer från Filminstitutet och Konstnärsnämnden.

Struktur

Avsnittets disposition utgår i samtliga undersökta budgetpropositioner i stort sett från målen och de tidigare utgångspunkterna för filmpolitiken samt från bedömningsgrunderna. Målet att filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet, som tillkom i budgetpropositionen för 2019, tas dock inte upp som en egen rubrik.

³⁸ Prop. 2012/13:22, bet. 2012/13:KrU2, rskr. 2012/13:112.

Indikatorer

Inga uttryckliga indikatorer har använts.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

Antal redovisade kvantitativa mått ökades i budgetpropositionen för 2019 jämfört med budgetpropositionerna för 2015–2018. I den senaste budgetpropositionen för 2019 redovisades följande mått som tabell eller diagram med tre- till femåriga tidsserier:

- Nyckeltal för stöd till svensk filmproduktion
- Svensk film på biografer
- Digitalisering och tillgängliggörande av filmarvet
- Andelen kvinnor och män i nyckelroller (regi, manus och producent) i projekt som fått stöd
- Fördelning av produktionsstöd från konsulent uppdelat på antal filmer med kvinna respektive man som regissör
- Genomsnittlig budget per film uppdelat på regissörens kön.

Därutöver redovisades flera andra uppgifter i löptexten med jämförelser med föregående år eller de två senaste åren, t.ex. Konstnärsnämndens stöd, antalet biografialonger i landet, tjänster för textning och syntolk samt antal exporterade filmer.

Det går att härleda vilka mått som följer upp de mål som återspeglas i under rubrikerna.

I samtliga budgetpropositioner för 2015–2018 har måtten för ursprungsområde för premiärsatta långfilmer på biograf, textade och syntolkade visningar på biograf och andel kvinnor som fått produktionsstöd till lång spelfilm funnits med.

Insatser och resultat

I budgetpropositionen för 2019 redovisas många insatser, t.ex. Filminstitutets stödgivning till biografer och att en särskild konsulent för barn- och ungdomsfilm återinrättats. Flera resultat redovisas också, dock något färre än antalet insatser. Exempelvis redovisas antal biografbesök, export av svensk film och andel kvinnor och män i nyckelroller. Dessa resultat är beskrivningar av tillstånd inom området, som delvis kan relateras till statliga insatser, dock utan att regeringen redovisat att de föranletts av insatser.

När det gäller budgetpropositionen för 2018 redovisade regeringen att de aktiva insatser och det strategiska arbete som genomförts av Filminstitutet under ett antal år för att stärka jämställdheten har gett resultat. Därutöver redovisade regeringen i likhet med resultatredovisningen för 2019 något fler insatser än resultat. Detta gäller även för de övriga undersökta budgetpropositionerna.

Det finns även i de äldre undersökta budgetpropositionerna exempel på när regeringen redovisat insatsernas uppnådda resultat. Exempelvis redovisade regeringen i budgetpropositionen för 2017 att Filminstitutets analyser visade att

stöden till distribution och visning är bättre anpassade till behoven än tidigare. I budgetpropositionen för 2016 redovisade regeringen att det nya automatiska förhandsstödet hittills inte hade uppfyllt syftet, dvs. att attrahera ytterligare medel till svensk långfilmsproduktion och att stödja filmer med en stark publikpotential. Ett annat exempel är att digitaliseringen av biograferna hade bidragit positivt till ett ökat och mer flexibelt utbud av film i hela landet.

Regeringens analys och slutsatser

Regeringens samlade bedömning i budgetpropositionerna för 2015–2018 var att resultaten av de statliga insatserna är i linje med den inriktning som har fastställts för filmpolitiken. I analys- och slutsatsavsnitten redovisades ingen koppling till de nationella kulturpolitiska målen.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2018 att filmavtalets mål (som gällde t.o.m. 2016) om en jämställd fördelning av produktionsstöd hade synliggjort frågan och gett ett viktigt statistiskt underlag inför det fortsatta arbetet med en filmpolitik som främjar och upprätthåller jämställdhet och mångfald i svensk filmproduktion.

I budgetpropositionen för 2017 bedömde regeringen att Filminstitutet genom sitt strategiska arbete hade bidragit till att uppfylla filmpolitikens inriktning och mål om jämställdhet och mångfald.

Vidare bedömde regeringen i budgetpropositionen för 2016 att digitaliseringen av biograferna hade bidragit positivt till ett ökat och mer flexibelt utbud av film i hela landet samt lagt grunden för en ökad tillgänglighet till film för personer med funktionsnedsättning, bl.a. genom utvecklingen av ny teknik för syntolkning av film.

Regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2015 bedömningen att det fokus på barn och unga som uttalats i filmpolitikens inriktning, i 2013 års filmavtal och i Filminstitutets handlingsplan för barn och unga hade fått genomslag i hela organisationen och kom till uttryck i bl.a. satsningar på fler produktioner. Jämställdhetsarbetet hade, på samma sätt som arbetet med fokus på barn och unga, generellt fått en framträdande plats i Filminstitutets arbete både internt och externt. Regeringens bedömde att arbetet gett ett tydligt resultat.

2.7.11 Medier

Mål

Målen för medieområdet antogs 2014. Målen är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan.

De tidigare målen för medieområdet hade en något annorlunda formulering i fråga om den sista delen. Målen var att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadliga inslag i massmedierna.³⁹

Bedömningsgrunder

Bedömningen av resultatet inom medier i budgetpropositionen för 2019 utgick från

- utbetalat presstöd i form av driftsstöd och distributionsstöd, fördelat på antal tidningar
- utbetalat utvecklingsstöd fördelat på antal projekt och nyhetstidningar
- dagspressens ekonomiska resultat och övergripande utveckling
- antalet taltidningar och abonnenter samt kostnadsutveckling
- hur allmänhetens tillgång till public service-företagens utbud på olika plattformar utvecklats
- hur tillgängligheten till tv-sändningar och public service-företagens utbud för personer med funktionsnedsättning utvecklats
- om programföretagen i allmänhetens tjänst har uppfyllt sina public service-uppdrag enligt bedömning av granskningsnämnden för radio och tv
- utvecklingen när det gäller ärenden om tillstånd respektive registrering av icke tillsynspliktig sändningsverksamhet för radio och tv
- antalet ärenden i granskningsnämnden samt andelen fällande beslut
- insatser för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem mot skadlig mediepåverkan.

Regeringen motiverar inte valet av bedömningsgrunderna.

Bedömningsgrunderna har varierat i de undersökta budgetpropositionerna. Tre punktsatser har funnits med i samtliga undersökta budgetpropositioner, t.ex. insatser för att stärka barn och unga som medieanvändare och skydda dem mot skadlig mediepåverkan. Någon punktsats har tillkommit det senaste året medan övriga fått nya formuleringar eller fallit bort jämfört med de tidigare åren. Exempelvis har punktsatsen om antalet ärenden om utgivningsbevis för databaser i budgetpropositionen för 2015 inte funnits med i övriga undersökta budgetpropositioner.

Struktur

Underrubrikerna i resultatredovisningsavsnittet har sett ungefär likadana ut i de undersökta budgetpropositionerna. Avsnittet har i stort varit upplagt efter bedömningsgrunderna för området. Dessutom har det funnits andra underrubriker som inte ingått i bedömningsgrunderna. I budgetpropositionerna för 2018 och 2019 fanns exempelvis underrubriker om forskning och dokumentation om medieutvecklingen, internationellt arbete samt programföretagens

³⁹ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 17, bet. 2008/09:KrU1, rskr. 2008/09:92.

utbud på minoritetsspråk. Därtill analyserades situationen för dagstidningar och andra nyhetsmedier utifrån olika stödinsatser. Även andra myndighetsinsatser beskrevs i resultatavsnittet.

Indikatorer

Inga uttryckliga indikatorer har använts.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

Följande kvantitativa mått redovisades i budgetpropositionerna för 2017–2019 som treåriga tidsserier:

- Utbetalt stöd till tidningar
- Stöd fördelat på antal tidningar
- Antal taltidningar och prenumeranter⁴⁰
- Sveriges Radios sändningar per programkategori
- Sveriges Televisions sändningar per programkategori
- Antal diarieförda granskningsärenden
- Utgången i granskningsärenden.

I budgetpropositionen för 2019 redovisades dessutom en treårig tidsserie för icke tillståndspliktig sändningsverksamhet och beställ-tv-tjänster.

I budgetpropositionen för 2017 redovisades också treåriga tidsserier för sändningar av Sveriges Utbildningsradios tv- och radioprogram samt ärenden vid Myndigheten för press, radio och tv.

Det fanns några treåriga tidsserier i budgetpropositionerna för 2015–2016, t.ex. för antalet taltidningar och taltidningsabbonenter.

Ytterligare uppgifter redovisades för två eller ibland flera år i de undersökta budgetpropositionernas löptext.

Insatser och resultat

I budgetpropositionen för 2019 redogör regeringen för många insatser, t.ex. utbetalade drifts-, distributions- och utvecklingsstöd till tidningar samt särskilda villkor i fråga om tillgänglighet.

Regeringen redovisar även många resultat, t.ex. antal taltidningar, tillgänglighetstjänster och antalet granskningsärenden. Några resultat är också redovisningar av faktiskt uppnådda resultat av insatser, t.ex. andel av befolkningen som tog del av SVT:s utbud en vanlig vecka samt att granskningsnämnden ansåg att SR, SVT och UR vid en helhetsbedömning huvudsakligen uppfyllde sina public service-uppdrag under 2017.

Överlag innehåller resultatredovisningarna i budgetpropositionerna för 2015–2018 många insatser och resultat. De flesta resultaten är beskrivningar av tillstånd snarare än faktiskt uppnådda resultat orsakade av insatser. Det

⁴⁰ Antal taltidningar och prenumeranter redovisades för fyra år (2014–2017) i budgetpropositionen för 2019.

förekommer dock; t.ex. redogör regeringen för granskningsnämndens bedömningar i samtliga undersökta budgetpropositioner. I budgetpropositionen för 2018 redovisades att avskaffandet av avgiften för fastställande av åldersgränser för film på bio samt utvidgningen av ledsagarregeln till femton år, som trädde i kraft i mars 2017, bidragit till ett större utbud av film på bio för barn och unga. I budgetpropositionen för 2017 redovisade regeringen att den nya taltidningsmodellen ledde till att fler dagstidningar gavs ut som taltidningar och till betydligt lägre kostnader för staten än tidigare.

Regeringens analys och slutsatser

Regeringen lämnade i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 en övergripande bedömning av vad som bidragit till att nå målen för medieområdet. Exempelvis bedömde regeringen i budgetpropositionen för 2018 att de statliga insatser som gjorts på medieområdet hade bidragit till att målen för mediepolitiken i stort uppnåddes.

I budgetpropositionerna för 2015 och 2016 fanns ingen motsvarande övergripande bedömning av målen. Dock fanns i samtliga undersökta budgetpropositioner bedömningar av vad som bidragit till att nå vissa delar av målen. Exempelvis bedömde regeringen i budgetpropositionen för 2018 att presstödet och utvecklingsstödet, stödet till taltidningar samt programföretagen (SR, SVT och UR) bidrar till att uppfylla de mediepolitiska målen om att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet.

I budgetpropositionen för 2016 bedömde regeringen bl.a. att stödet till taltidningar fyller viktiga demokratiska funktioner i samhället och bidrar till att uppfylla det mediepolitiska målet om tillgänglighet.

Regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2015 generellt färre bedömningar än senare år.

2.7.12 Ungdomspolitik

Mål

Målet för alla statliga beslut och insatser är att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen. Målet antogs av riksdagen 2014. I avsnittet politikens inriktning i budgetpropositionen för 2016 angavs tre prioriteringar inom ramen för det övergripande ungdomspolitiska målet: etablering i arbets- och samhällslivet (arbete, utbildning och bostad), ungas fritid, organisering och välmående samt ungas makt och delaktighet.

Under 2014 och 2015 var regeringens prioriteringar inom ungdomspolitik egen försörjning, psykisk hälsa och inflytande. Därför utgick resultatuppföljningen för 2015 och 2016 från dessa tre prioriterade områden.

Bedömningsgrunder

Ett antal indikatorer användes som bedömningsgrunder i budgetpropositionerna för 2016–2019:

- Andel unga (16–24 år) som inte studerar och inte har fullföljt en utbildning motsvarande minst 2-årig gymnasieutbildning
- Andel unga (15–24 år) som varken arbetar eller studerar
- Mediantid i arbetslöshet bland unga inskrivna på Arbetsförmedlingen (16–24 år)
- Andel unga (20–24 år) som bor kvar i föräldrahemmet
- Andel unga (16–24 år) som bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som bra.

Förutom dessa indikatorer presenterades i budgetpropositionen för 2019 bedömningsgrunder relaterade till

- ungas fritidsaktiviteter
- ungas politiska intresse och engagemang
- ungas förtroende för riksdagen och regeringen.

Även i övriga undersökta budgetpropositioner användes andra underlag som bedömningsgrunder. Regeringen uppger att urvalet av bedömningsgrunder har sitt ursprung i de tre prioriterade områden som finns för ungdomspolitiken.

I budgetpropositionen för 2015 uppgavs att bedömningsgrunderna utgick från statistik inom de tidigare fem huvudområdena för analys (utbildning och lärande, arbete och försörjning, hälsa och utsatthet, inflytande och representation samt kultur och fritid) samt rapporter från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF).

Regeringen uppger att uppgifterna för respektive indikator har hämtats från olika myndigheters register och finns sammanställda på MUCF:s webbplats Ung i dag. Uppgifter till de bedömningsgrunder som presenteras har hämtats från studier och rapporter som bl.a. tas fram inom ramen för det ungdomspolitiska uppföljningssystemet samt genom särskilda uppdrag.

Struktur

Strukturen i budgetpropositionerna för 2016–2019 skiljer sig från andra områden inom utgiftsområdet, eftersom det förutom resultatavsnittet finns ett separat avsnitt för resultat från insatser inom ungdomspolitiken.

I budgetpropositionerna för 2017–2019 presenterades resultat för de tre prioriterade områdena inom det övergripande ungdomspolitiska målet, som regeringen beslutade om i budgetpropositionen för 2016:

- ungas etablering i arbets- och samhällslivet (främst arbete, utbildning och bostad)
- ungas fritid, organisering och välmående
- ungas makt och delaktighet.

De tre prioriterade områdena utgjorde också underrubriker i budgetpropositionerna för 2016–2019. I budgetpropositionerna för 2018–2019 användes även samtliga indikatorer som underrubriker.

I budgetpropositionen för 2015 följde underrubrikerna de tidigare fem huvudområdena.

Indikatorer

I budgetpropositionerna för 2016–2019 redovisades de indikatorer som utpekats som centrala för området uppdelat på kön, utrikes födda etc. och vissa uppgifter redovisades för relativt många år. Till exempel finns en tabell med uppgifter om andel unga som varken arbetar eller studerar som går tillbaka ända till 2007.

I budgetpropositionen för 2015 presenterade regeringen inga uttryckliga indikatorer för området, men flera möjliga indikatorer redovisades i resultatavsnittet, bl.a. andel sysselsatta och arbetslösa ungdomar.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

Fler och fler av indikatorerna uppdelat på kön, utrikesfödda etc. presenterades i tabellform i budgetpropositionerna för 2017–2019. Dessförinnan, i budgetpropositionen för 2016, presenterades indikatorerna i löptexten.

I budgetpropositionen för 2019 påpekade regeringen att det saknades statistik för 2017 för vissa uppgifter och att något mått ändrats, vilket gjorde att tidigare presenterade siffror inte var direkt jämförbara.

Insatser och resultat

I budgetpropositionen för 2019 redogör regeringen för många insatser, t.ex. olika tillsättningar av utredningar och lämnade uppdrag. Regeringen redovisar också många resultat varav en del utgörs av uttryckliga indikatorer, som t.ex. andel unga som varken arbetar eller studerar. Indikatorerna och de flesta redovisade resultaten är kopplade till målen eller områdets tre prioriterade områden men är beskrivningar av tillstånd snarare än faktiskt uppnådda resultat till följd av insatser.

Det finns dock några resultat som är redovisningar av faktiskt uppnådda resultat av insatser. Ett exempel är att organisationsbidraget enligt MUCF:s rapport 2018 bl.a. visade att organisationerna anser att bidraget ger effekter på individnivå, såsom att trygga mötesplatser och gemenskap ger medlemmarna möjlighet att växa i olika förtroendeuppdrag och andra roller.

Resultatredovisningarna i budgetpropositionerna för 2015–2018 innehåller även de många insatser och resultat, där de flesta resultaten är beskrivningar av tillstånd.

Det har förekommit att regeringen redovisat faktiskt uppnådda resultat orsakade av insatser. Till exempel redovisade regeringen i budgetpropositionen för 2018 att MUCF:s arbete med att nå gruppen med begränsade möjligheter

hade gett goda resultat genom Erasmus plus-programmets insatser. I budgetpropositionen för 2017 redovisade regeringen exempelvis att uppdraget åt MUCF och Barnombudsmannen under 2014–2016 har inneburit att en väl fungerande och utvecklande samverkan uppstått mellan myndigheterna och att man lärt sig av varandra när det gäller bl.a. metoder och uppföljning.

Regeringens analys och slutsatser

Regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2017 och 2018 en övergripande bedömning av delar av målet, nämligen att unga i Sverige i många avseenden har goda levnadsvillkor samt att ungas hälsa generellt är god, särskilt i jämförelse med andra länder. Regeringen menade dock att ett antal utmaningar som påverkar goda levnadsvillkor, makt och inflytande kvarstår.

I avsnittet presenterades därefter insatser som vidtagits för att uppnå prioriteringarna inom området, t.ex. att MUCF fått i uppdrag att fungera som stöd för personalen i den öppna fritidsverksamheten genom att erbjuda fortbildning och kunskapshöjande insatser (budgetpropositionen för 2018) och att regeringen tillsatt en strategi för unga som varken arbetar eller studerar (budgetpropositionen för 2017).

Regeringen lämnade i budgetpropositionerna för 2016 ingen övergripande bedömning av måluppfyllelsen. Regeringen redovisade i analys- och slutsatsavsnittet insatser och till viss del bedömningar av de tre prioriterade områdena för 2015, dvs. egen försörjning, inflytande och psykisk hälsa.

I budgetpropositionen för 2015 konstaterade regeringen att unga kvinnor och unga män står inför ett antal utmaningar som påverkar deras möjligheter till goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen.

2.7.13 Politiken för det civila samhället

Mål

Målet för politiken för det civila samhället antogs 2010. Målet är att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att

- utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort
- stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter
- fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.

Bedömningsgrunder

Resultatredovisningen sker med utgångspunkt i målet för politiken för det civila samhället och de sex principer som 2010 angavs som centrala inom politikområdet. Principerna fastställdes i riksdagen i och med beslutet om propositionen En politik för det civila samhället. I propositionen finns angivet hur politiken kan följas upp utifrån de sex principerna.

De sex principerna benämns ”resultatindikatorer och bedömningsgrunder”:

1. Självtändighet och oberoende – insatser för att värna det civila samhällets självständighet och oberoende.
2. Dialog – insatser för att besluts- och beredningsprocesser inom olika områden ska omfatta dialog med det civila samhället.
3. Kvalitet – förutsättningar för det civila samhället att verka i rollen som utförare och ingå partnerskap med det offentliga samt insatser för att öka kunskapen om det civila samhället.
4. Långsiktighet – insatser för att stärka stabilitet, enhetlighet och förutsebarhet i villkor och bidrag.
5. Öppenhet och insyn – i vilken utsträckning regeringen visar öppenhet och tar till vara det civila samhällets kunskaper i frågor som rör dem.
6. Mångfald – möjligheten för det civila samhällets aktörer att verka inom olika samhällsområden samt hur det civila samhället speglar och omfattar den mångfald som finns i befolkningen.

Regeringen beskriver att redovisningen av dessa resultatindikatorer och bedömningsgrunder framför allt bygger på en årlig uppföljning som görs av den interdepartementala arbetsgrupp som har till uppgift att följa utvecklingen och bereda generella frågor om det civila samhällets villkor. Arbetsgruppen genomför en årlig uppföljning av politiken för det civila samhället i förhållande till politikens mål och de sex principer som behandlas i resultatredovisningen. Regeringen uppger också att myndigheter (MUCF, SCB, VR) lämnar viktiga underlag för bedömningen av politikområdets måluppfyllelse.

Struktur

De sex principerna fungerar som rubriker i resultatredovisningen under alla undersökta år. Dessutom finns underrubriker till dessa avsnitt.

Indikatorer

Några indikatorer i begreppets mer strikta bemärkelse har inte redovisats.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

Under samtliga år utom i budgetpropositionen för 2019 redovisas en figur med fördelning av bidrag under tre år. Tidsserier i tabell- eller figurform redovisas inte i övrigt men avsnittet innehåller – särskilt mot slutet av den undersökta perioden – många kvantitativa uppgifter som jämförs med föregående år.

Insatser och resultat

I budgetpropositionerna för 2015–2019 redogör regeringen för många insatser, t.ex. fördelade statsbidrag, anordnade möten och lämnade uppdrag.

Regeringen redovisar en del resultat, t.ex. antal förvärvsarbete inom det civila samhället i budgetpropositionerna för 2016–2019 och andel av Sveriges befolkning som är medlemmar i en förening enligt SOM-institutets undersökning i budgetpropositionerna för 2017–2019. De resultat som redovisas är beskrivningar av tillstånd snarare än faktiskt uppnådda resultat orsakade av insatser.

Det förekommer att regeringen redovisar faktiskt uppnådda resultat till följd av insatser. I budgetpropositionen för 2018 redovisade regeringen att många organisationer enligt MUCF:s rapport upplever en positiv attitydförändring hos myndigheter, såväl på nationell som på lokal nivå, när det gäller det civila samhällets roll i olika kritiska situationer. I budgetpropositionen för 2017 redogör regeringen för kulturutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupps genomlysning av kultursamverkansmodellens första fem år, som visade att en tydlig effekt av modellen är ökad dialog mellan landsting, kommuner, institutioner, kulturskapare och civilsamhälle inom länet.

Regeringens analys och slutsatser

Även avsnittet Analys och slutsatser följer i de undersökta budgetpropositionerna dispositionen med de sex principerna. Regeringen gjorde i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 bedömningen att de insatser som genomförts bidragit till uppfyllelse av målet för politiken för det civila samhället. Någon motsvarande bedömning av måluppfyllelsen hade inte gjorts tidigare.

2.7.14 Idrottspolitiken

Mål

Målen för den statliga idrottspolitiken antogs av riksdagen 2009. Mål och syfte med statsbidraget är

- att ge möjligheter för flickor och pojkar, kvinnor och män att motionera och idrotta för att främja en god folkhälsa
- att stödja en fri och självständig idrottsrörelse
- att ge flickor och pojkar, kvinnor och män positiva upplevelser av idrott som underhållning.

Stöd till barn och ungdomar ska lämnas till verksamhet som bedrivs ur ett barnrättsperspektiv. Stöd kan även lämnas till sådan verksamhet som stärker idrottsutövares internationella konkurrenskraft.

Bedömningsgrunder

Centrum för idrottsforskning (CIF) vid Gymnastik- och idrottshögskolan har i uppdrag att följa upp statens stöd till idrotten, och CIF gör varje år en uppföljning på uppdrag av regeringen. I uppföljningsrapporten redovisar CIF indikatorer.

CIF:s indikatorsystem utgår från statsbidragets avgränsningar och preciseringar som de kommer till uttryck i förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet. CIF har delat in förordningens bestämmelser och syftesparagrafer i fem målområden. Dessa är: Idrotten som folkrörelse, Idrottens betydelse för folkhälsan, Alla flickors och pojkars, kvinnors och mäns lika förutsättningar till deltagande, Skolning i demokrati, ansvarstagande och etik samt Idrottens internationella konkurrenskraft. CIF tar varje år fram 22 indikatorer fördelade på dessa mål.

I budgetpropositionerna för 2015 och 2016 uppgavs det uttryckligen att resultatredovisningen utgick från CIF:s fem målområden. Den formuleringen fanns inte med övriga år.

I budgetpropositionen för samtliga undersökta år uppges resultatredovisningen utgå från uppgifter inom följande nio områden:

1. Medlemskap och det ideella engagemanget i idrottsrörelsen
2. Aktivitetsnivån och könsfördelningen bland barn och unga inom idrottsrörelsen
3. Barns och ungas förutsättningar för deltagande inom idrottsrörelsen
4. Svenska folkets relation till motion och idrott
5. Könsfördelningen i idrottsförbundens styrelser
6. Ideella ledares utbildning
7. Insatser mot dopning
8. RF:s strategiska arbete
9. Etiken inom idrottsrörelsen.

Regeringen anger inte hur urvalet av de nio områdena gjorts.

Regeringen anger att resultatredovisningen bygger på CIF:s årliga uppföljning, statistikuppgifter från Riksidrottsförbundet (RF), en enkät som RF gör varje år och annat material.

Struktur

Strukturen följer i undersökta budgetpropositioner varken målen för idrottspolitiken, de fem målområden som CIF tagit fram eller de nio punkter som redovisas i inledningen till resultatredovisningen. Däremot följer strukturen *delvis* de fem målområden som CIF formulerat och de nio områden som anges i inledningen till resultatredovisningarna.

I budgetpropositionen för 2015 finns samtliga CIF:s mål med som egna avsnitt och utgör då fem av totalt nio underrubriker. I budgetpropositionen för 2019 utgör endast tre av CIF:s mål avsnitt (Idrotten som folkrörelse, Idrottens betydelse för folkhälsan, samt Idrottens internationella konkurrenskraft).

Många av de nio punkterna går att hitta i resultatredovisningarna men inte alla. Till exempel redovisas inte punkt 8 (RF:s strategiska arbete) och 9 (etiken inom idrottsrörelsen) alls i budgetpropositionerna för 2018 och 2019.

Det finns vidare avsnitt som varken överensstämmer med CIF:s fem mål eller de nio punkterna – t.ex. finns ett avsnitt om idrottsverksamhet för ny-anlända och asylsökande fr.o.m. budgetpropositionen för 2017.

Ytterligare en faktor som gör det svårt att hitta i texten är att ordningen på avsnitten ändras mellan åren. Vidare flyttas några sakområden runt mellan olika avsnitt. Till exempel återfinns dopning under fyra olika rubriker under de fem undersökta åren.

Indikatorer

Regeringen redovisar ett antal av CIF:s 22 indikatorer. Regeringen beskriver inte hur den gjort urvalet av vilka indikatorer som redovisas. I budgetpropositionen för 2015 redovisades ungefär hälften och 2019 var det ungefär en tredjedel. Till exempel redovisas indikatorerna medlemmar i idrottsrörelsen, ideellt ledarskap i idrottsföreningar, motion och idrott på fritiden, kvinnor och män på ledande positioner inom idrottsrörelsen samt medaljer i internationella mästerskap. Däremot redovisas inte indikatorerna tillgång till anläggningar, skadade i olycksfall inom idrotten, kostnader för idrottsutövande eller ideella ledares utbildning.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

Olika tidsserier i form av tabeller och diagram presenteras under olika år. I budgetpropositionen för år 2015 fanns en figur över aktivitetsnivån i barn- och ungdomsidrotten över tid och en tabell över styrelseledamöter i specialidrottsförbundens styrelser fördelat på kön och ålder. I budgetpropositionen för 2017 fanns en tabell över idrotter med flest deltagartillfällen fördelat på pojkar och flickor, en tabell med ordförande respektive generalsekreterare uppdelat på män och kvinnor samt samma tabell som i budgetpropositionen för 2015 över styrelseledamöter i specialidrottsförbundens styrelser fördelat på kön och ålder. I budgetpropositionen redovisas samma tabeller som i budgetpropositionen för 2017 och dessutom en tabell över vissa statsbidrag 2014–2018.

Insatser och resultat

I budgetpropositionerna för 2015–2019 redogör regeringen för många insatser, t.ex. fördelning av statsbidrag, särskilda satsningar och handlingsplanen för idrott för personer med funktionsnedsättning (i budgetpropositionerna för 2018 och 2019). Många resultat redovisas också, t.ex. antal medlemmar i Riksidrottsförbundet (RF), resultat från nationella folkhälsoenkäten samt andel kvinnor och män i ledande positioner inom idrottsrörelsen. De flesta resultaten som redovisas är beskrivningar av tillstånd inom området snarare än uppnådda resultat till följd av insatser.

Dock redovisar regeringen några uppnådda resultat. Ett exempel är att regeringen redovisar deltagartillfällen utifrån det lokala aktivitetsstödet till barn- och ungdomsverksamheten i samtliga undersökta budgetpropositioner. I budgetpropositionerna för 2017 och 2018 redovisar regeringen bl.a. att RF menade att statens stöd för särskilda insatser för nyanlända och asylsökande har gjort att frågan kommit betydligt högre på dagordningen såväl på central och regional nivå som på lokal nivå. I budgetpropositionen för 2016 redogjorde regeringen för RF:s utvärdering av Idrottslyftet, som bl.a. visade att samverkan mellan distriktsidrottsförbunden, SISU Idrottsutbildarna och specialidrottsförbunden är begränsad och inte utgör det samlade stöd som krävs för att programmet ska fungera som tänkt.

Regeringens analys och slutsatser

Några bedömningar återkommer i regeringens analyser och slutsatser. Det är t.ex. utvecklingen av deltagande i föreningsidrottande, utvecklingen av flickors/pojkars och socioekonomiska gruppers idrottande och andel som rör tillräckligt på sig. Vidare gör regeringen bedömningar av jämställdheten i idrottsföreningarnas styrelser, av anti-dopningsarbetet och av säkerheten vid idrottsevenemang.

Avsnitten innehåller inga explicita kopplingar till målen för idrottspolitiken. Över huvud taget görs ingen bedömning av det idrottspolitiska målet om en fri och självständig idrottsrörelse. Värt att notera är också att det inte är samma ämnen som diskuteras i avsnittet *Analys och slutsatser* som i resultatredovisningen. Till exempel tas inte den internationella konkurrenskraften upp i analys- och slutsatsavsnittet trots att frågan ingår i resultatredovisningen. På motsvarande sätt tas säkerhet vid idrottssevenemang upp i analys- och slutsatsavsnitten, trots att det inte diskuteras i resultatredovisningen.

2.7.15 Friluftslivspolitiken

Mål

Riksdagen antog ett övergripande mål för friluftslivspolitiken 2010. Målet är att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet till naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö.

Tio mätbara mål beslutades av regeringen och redovisades till riksdagen 2013:

1. Tillgänglig natur för alla
2. Starkt engagemang och samverkan
3. Allemansrätten
4. Tillgång till natur för friluftsliv
5. Attraktiv tätortsnära natur
6. Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling

7. Skyddade områden som resurs för friluftslivet
8. Ett rikt friluftsliv i skolan
9. Friluftsliv för god folkhälsa
10. God kunskap om friluftslivet.

De tio målen har enligt resultatredovisningarna preciseringar som förtydligar innebörden av målen och som är ett stöd i genomförandet av åtgärder. Preciseringarna är också underlag för att kunna mäta och följa upp målen samt för att kunna fortsätta utveckla friluftslivspolitik.

Regeringen beskriver vidare att flera av miljökvalitetsmålen har preciseringar som rör friluftslivet. Resultatet för de miljömål som berörs av friluftslivspolitik redovisas dock i utgiftsområde 20 (Allmän miljö- och naturvård).

Bedömningsgrunder

Regeringen uppger under hela den undersökta perioden att resultatredovisningen utgår från regeringens tio friluftslivsmål. Naturvårdsverket fick när målen antogs i uppdrag att ansvara för uppföljningen av målen. Naturvårdsverkets uppföljningar görs dock inte varje år och den enda som publicerats hittills kom hösten 2015. Det innebär att regeringen endast vid ett tillfälle – i budgetpropositionen för 2017 – har använt Naturvårdsverkets uppföljning som underlag för sin resultatredovisning.

Innan dess, i budgetpropositionen för 2015, redovisades användningen av de utbetalade statsbidragen och när så var möjligt effekterna av dem. Resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2016 baserades på bl.a. uppföljningar av miljökvalitetsmålen preciseringar som berör friluftsliv, en nationell enkät om friluftsliv som Naturvårdsverket genomförde 2014 och redovisning av statsbidrag till friluftslivsorganisationer. Resultatredovisningarna i budgetpropositionerna för 2018 och 2019 utgick i huvudsak från redovisningen av statsbidrag till friluftslivsorganisationer samt viss rapportering från Naturvårdsverket.

Struktur

I budgetpropositionen för 2015 finns endast en svag koppling till de tio friluftslivsmålen. Kopplingen blir tydligare 2016. I budgetpropositionerna för 2017 följer strukturen helt de tio friluftslivsmålen. I budgetpropositionen för 2018 och 2019 är avsnittet inte indelat efter de tio målen men samtliga mål tas upp i resultatredovisningen. I budgetpropositionerna för 2018 och 2019 är strukturen visserligen styrd av olika uppdrag, bidrag och åtgärder, men resultatredovisningen är jämfört med 2016 ungefär dubbelt så lång, mer ambitiös och innehåller fler underrubriker som gör det lättare att orientera sig i texten.

Indikatorer

Inga uttryckliga indikatorer användes inom området.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

Tidsserier i tabell- eller figurform saknas, med ett undantag: det finns i budgetpropositionen för 2018 en figur över fördelningen av ett visst bidrag under tre år. Avsnittet innehåller endast få övriga jämförelser med tidigare år.

Insatser och resultat

I budgetpropositionerna för 2015–2019 redogör regeringen för många insatser, t.ex. fördelning av statsbidrag och redovisning av olika satsningar. Regeringen redovisar också många resultat som beskriver tillståndet för området, t.ex. besöksantalet till Sveriges nationalparker (i budgetpropositionerna för 2018 och 2019) och antalet nya och utvidgade naturreservat (i budgetpropositionen för 2019).

Regeringen redovisar även flera uppnådda resultat till följd av insatserna. I budgetpropositionen för 2019 redovisade regeringen t.ex. antal genomförda aktiviteter och deltagare till följd av särskilda satsningar för att främja unga och integration. I budgetpropositionerna för 2018 och 2019 redovisar regeringen antal broar som bytts ut och renoverats till följd av upprustningsinsatser samt att resultaten för organisationsbidragen till friluftslivsorganisationerna visade en stor bredd av verksamheter och aktiviteter som genomförts av friluftslivsorganisationerna. I budgetpropositionen för 2017 redovisade regeringen Naturvårdsverkets uppföljning av friluftslivsmålen, bl.a. att nuvarande insatser gynnar utvecklingen av friluftslivsmålet Attraktiv tätortsnära natur.

Regeringens analys och slutsatser

I budgetpropositionerna för 2015 och 2016 anger regeringen att bidragen till friluftslivsorganisationer väl uppfyller bidragens syfte. Däremot bedömer regeringen i budgetpropositionen för 2016 att det kvarstår mycket arbete för att bevara den biologiska mångfalden och kulturmiljön samt förbättra förutsättningarna för friluftsliv i tätortsnära natur.

Regeringen hänvisar i budgetpropositionen för 2017 till att Naturvårdsverket bedömde att två mål har en positiv utveckling till 2020, fem mål neutral utveckling, två mål oklar utveckling och ett mål negativ utveckling. För vissa preciseringar finns dock enligt regeringen otillräckliga kunskaper och data.

I budgetpropositionen för 2018 gör regeringen en övergripande bedömning att de åtgärder som vidtagits bidrar till måluppfyllelsen av målen för friluftslivspolitik. Regeringen bedömer dock att förutsättningarna för människor att utöva friluftsliv behöver utvecklas även fortsättningsvis. Någon bedömning av måluppfyllelsen för de tio målen görs inte men tillståndet för samtliga mål kommenteras och prioriterade områden pekas ut. Till exempel skriver regeringen att det är av stor betydelse att det finns attraktiva och upplevelserika naturmiljöer i alla delar av landet. Det kvarstår dock enligt regeringen mycket arbete för att bevara den biologiska mångfalden och kulturmiljön samt förbättra förutsättningarna för friluftsliv, särskilt i tätortsnära natur och i det mångbrukade landskapet.

2.7.16 Folkbildning

I budgetpropositionen för 2015 beskrev regeringen att riksdagen 2014 hade beslutat om en ny modell för statlig utvärdering av folkbildningen. Under 2015 inleddes ett arbete med att utveckla resultatredovisningen.

Mål

Riksdagen beslutade om ett mål för folkbildningspolitiken 2014. Målet innebär att folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället.

Det var första gången som riksdagen fastslog ett mål för folkbildningspolitiken (tidigare fanns endast mål för vuxenutbildningen).

Statsbidraget till folkbildningen har fyra syften:

1. Stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin.
2. Bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen.
3. Bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället.
4. Bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna utgår enligt resultatredovisningen under samtliga undersökta år från de fyra syften som finns för statsbidraget. Under hela perioden har också statsbidragets fyra syften kopplats till tolv indikatorer:

- Indikatorer kopplade till syfte 1:
 - Antalet folkhögskolor och studieförbund i landet.
 - Fördelning av folkhögskolor och studieförbund i landet.
- Indikatorer kopplade till syfte 2:
 - Deltagare i folkhögskolekurs efter ålder och kön.
 - Unika studiecirkeldeltagare efter ålder och kön.
 - Andel utlandsfödda deltagare i folkhögskolans långa kurser och i studiecirkel.
 - Andel deltagare med funktionsnedsättning i långa kurser respektive studiecirkel.
 - Antal asylsökande och nyanlända som bor i anläggningsboende som deltagit i särskilda folkbildningsinsatser.
- Indikatorer kopplade till syfte 3:
 - Andel deltagare utan gymnasieutbildning.
 - Antal utfärdade intyg om grundläggande behörighet bland deltagare på folkhögskolans långa kurser.

- Antal utfärdade intyg om avslutad eftergymnasial yrkesutbildning på särskild kurs.
- Indikatorer kopplade till syfte 4:
 - Antal deltagare i folkhögskolors och studieförbunds kulturprogram.
 - Andel kvinnor respektive män i kulturprogram.

Enligt regeringen är de resultatindikatorer som används i huvudsak kvantitativa och beskriver främst verksamhet som genomförts. Regeringen redovisar inte hur urvalet av indikatorer har gjorts.

Regeringen uppger att underlagen för uppföljningen gentemot indikatorerna liksom för övriga bedömningar hämtats från Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas årsredovisningar samt från Folkbildningsrådets utvärderingar. Vidare har regeringen inhämtat uppgifter från vissa myndigheters årsredovisningar (bl.a. Myndigheten för yrkeshögskolan och Specialpedagogiska skolmyndigheten).

Struktur

Bedömningsgrunderna, som inom detta område utgörs av de fyra syftena med tillhörande indikatorer, utgör resultatredovisningarnas struktur. Vid sidan om redovisningen av resultatindikatorer beskrivs andra förhållanden som berör det syfte som diskuteras. Det framgår dock tydligt av underrubrikerna om ett stycke redovisar en indikator eller inte, t.ex.: ”Indikator: Deltagare i folkhögskolekurs efter ålder och kön”. Efter redovisningen av de fyra syftena redovisas övriga insatser.

Indikatorer

Som nämnts redovisas samtliga tolv indikatorer och kopplas till ett syfte. Indikatorn Antal asylsökande och nyanlända som bor i anläggningsboende som deltagit i särskilda folkbildningsinsatser togs dock inte med i budgetpropositionen för 2018.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

Figurer eller tabeller med tidsserier redovisas inte i någon av de undersökta budgetpropositionerna. När de olika indikatorerna redovisas görs dock jämförelser med tidigare år. Samma tolv indikatorer redovisas också under olika år, vilket gör det möjligt att följa utvecklingen över längre tid.

Insatser och resultat

I budgetpropositionerna för 2016–2019 redogör regeringen i resultatavsnittet för många resultat som utgörs av ovannämnda indikatorer och som främst beskriver den verksamhet som har genomförts. De flesta indikatorerna är således

beskrivningar av tillstånd snarare än faktiskt uppnådda resultat till följd av insatser. Därutöver redogör regeringen för övriga insatser inom området, t.ex. etableringskurs på folkhögskola som är en arbetsmarknadspolitisk insats.

Regeringen redovisar även en del faktiskt uppnådda resultat. Exempelvis är indikatorn antal asylsökande och nyanlända som bor i anläggningsboende som deltagit i särskilda folkbildningsinsatser ett uppnått resultat till följd av satsningen Svenska från dag ett. Ett annat exempel är antalet deltagare på studiemotiverande kurs på folkhögskola. I budgetpropositionen för 2017 redovisade regeringen bl.a. att Statskontorets första delrapportering av utvärderingen av folkbildningen visade att de verksamheter som Statskontoret hade undersökt i hög grad uppnådde statens syften med bidraget till folkbildningen. Slutrapportens resultat som redovisades i budgetpropositionen för 2019 var att Statskontoret bedömer att folkbildningens verksamhet uppfyller de fyra syftena med statsbidraget men lyfter även ett antal utvecklingsområden för folkbildningen.

Regeringens analys och slutsatser

I budgetpropositionerna för 2017 och 2018 gör regeringen en uttalad bedömning att syftena med bidraget till folkbildningen uppfylls.

Från och med resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2016 är avsnittet Analys och slutsatser strukturerat efter de syften som finns med statsbidraget och regeringen gör bedömningar av om syftena nås.

2.7.17 Tillsyn över spelmarknaden

Mål

Ett mål för spelmarknaden antogs 2003. Målet var en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2019 ett nytt mål. Förslaget är att målet för spelmarknaden ska vara en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll som värnar intäkterna till det allmänna och som ger goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att få finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet. Överskottet från spel bör värnas och alltjämt vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. föreningslivet, hästsporten och staten.

Bedömningsgrunder

Följande bedömningsgrunder används i budgetpropositionen för 2019 för att bedöma resultatet för området:

- I vilken utsträckning spel tillhandahålls i Sverige utan behörighet

- Konsumenters möjlighet att lita på att behörigt spel är säkert och erbjuder ett starkt konsumentskydd
- Konsumenters och andra aktörers tillgång till information om spelregleringen
- Intäkter från spel till det allmänna och till allmännyttiga ändamål.

Regeringen motiverar inte valet av bedömningsgrunderna.

I budgetpropositionerna för 2015–2018 angavs följande bedömningsgrunder och indikatorer:

- andel upptäckta fel genom tillsynsinsatser
- ökad kunskapsspridning genom informationsinsatser
- korrekt tillståndsprovning.

Struktur

Avsnittet disponerades endast i begränsad omfattning utifrån bedömningsgrunderna. I samtliga undersökta budgetpropositioner beskrevs spelmarknadens utveckling, statliga inkomster från spelverksamhet, spelreglering och tillsynen över spelmarknaden. Häri har ingått en beskrivning av vilka myndighetsinsatser som har vidtagits. Kopplingar till bedömningsgrunderna gick att hitta i de olika avsnitten.

Tabellen som benämns Resultat redovisas fr.o.m. budgetpropositionen för 2016. I budgetpropositionen för 2019 redovisas den tabellen i ett eget avsnitt, till skillnad från tidigare då den redovisades under avsnittet om bedömningsgrunderna.

Indikatorer

I budgetpropositionerna för 2015–2018 benämner regeringen de tre bedömningsgrunderna ”bedömningsgrunder och indikatorer” och åtminstone den första skulle kunna betraktas som en indikator. Den uppfyller kriterierna på att vara en indikator genom att den kvantifierar en aspekt av målet. Det är däremot inte lika tydligt om de fyra nya bedömningsgrunderna i budgetpropositionen för 2019 också kan betraktas som indikatorer.

Tidsserier och jämförelser med tidigare år

Följande tidsserier har funnits med i samtliga undersökta budgetpropositioner:

- Reglerade spelmarknadens omsättning efter utbetalda vinster 2013–2017 (femårtidsserie för spelmarknadens omsättning före utbetalda vinster i budgetpropositionerna för 2015–2018).
- Omsättningsmässigt största spelprodukterna 2013 och 2017 (även motsvarande i budgetpropositionerna för 2015–2018).
- Tillsynsinsatser, tillstånd och informationsinsatser 2013–2017 (även motsvarande i budgetpropositionerna för 2015–2017).

Varken spelmarknadens omsättning eller de största spelprodukterna har någon koppling till bedömningsgrunderna i budgetpropositionerna för 2015–2019. Tillsynsinsatser, tillstånd och informationsinsatser kopplar däremot direkt till bedömningsgrunderna i budgetpropositionerna för 2015–2018. Kopplingen till bedömningsgrunderna i budgetpropositionen för 2019 är däremot inte lika tydlig.

I 2019 års budgetproposition ersattes den femåriga tidsserien Marknadsandelar av nettoomsättningen som funnits med i budgetpropositionerna för 2015–2018 med ett diagram över spelmarknaden inklusive aktörer utan svenskt tillstånd.

I samtliga budgetpropositioner för 2015–2019 görs jämförelser för flera uppgifter med föregående år.

Insatser och resultat

I budgetpropositionerna för 2015–2019 redogör regeringen för flera insatser, t.ex. Lotteriinspektionens tillsyns- och tillståndsverksamhet samt att det pågår en översyn av automatspelslagen (i budgetpropositionerna för 2017–2019). Regeringen redovisar också många resultat som beskriver tillståndet och utvecklingen av området, t.ex. omsättningen på den reglerade svenska spelmarknaden, marknadsandelar för olika spelanordnare och statens inkomster från spelverksamheten.

Regeringen redovisar även några uppnådda resultat till följd av insatserna, t.ex. antal beviljade tillståndsansökningar.

Regeringens analys och slutsatser

I budgetpropositionerna för 2016–2018 gjordes ingen bedömning av uppfyllelse av målet för tillsyn av spelmarknaden i avsnittet analys och slutsatser. Däremot redovisades i budgetpropositionerna att de statliga insatser som genomförts på spelområdet gett positiva effekter inom ett flertal områden. I budgetpropositionen för 2018 konstaterade regeringen att de prioriteringar som Lotteriinspektionen gjort har gett goda resultat.

I budgetpropositionen för 2016 konstaterade regeringen att de prioriteringar som tillsynsmyndigheten gjort har gett goda resultat i den utsträckning som gällande regelverk medger.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2015 att det samlade resultatet visar att målen för verksamheten är uppfyllda. Regeringen bedömde att det finns goda nationella möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn och omfattande kontroller.

2.8 Den gemensamma resultatredovisningen

Budgetpropositionerna för utgiftsområde 17 inleds med en gemensam resultatredovisning för hela utgiftsområdet. (I budgetpropositionen för 2019 avstod dock regeringen från att skriva avsnitten med analyser och slutsatser.)

I budgetpropositionen för 2018 inleddes avsnittet med att regeringen skriver att den där redovisar de bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet som helhet. Trots detta innehåller avsnittet även bedömningar av de åtta områden som inte räknas som kulturområden (medier, trossamfund, ungdomspolitik, civilsamhället, idrott, friluftsliv, folkbildning och tillsyn över spelmarknaden).

Texten hänvisar även till att övriga resultatindikatorer och bedömningsgrunder framgår av respektive underindelade avsnitt i övriga delar av resultatredovisningen. Det aktuella avsnittet innehåller dock även diskussioner av bedömningsgrunder som är specifika för enskilda områden. Till exempel diskuterades i budgetpropositionen för 2018 förutsättningar för att människor ska kunna ta del av och utöva kultur i hela landet, vilket enbart är en bedömningsgrund inom området kulturområdesövergripande verksamhet.

I budgetpropositionerna för 2015–2017 inleddes den gemensamma resultatredovisningen med att regeringen skrev att den i avsnittet redovisade sammanfattande resultatbedömningar för utgiftsområdet medan resultatindikatorer och bedömningsgrunder för utgiftsområdet lämnades i respektive underindelade avsnitt där resultatredovisningen också redovisades. Någon samlad bedömning från regeringens sida av tillståndet och måluppfyllelsen inom utgiftsområdet gjordes dock inte.

I några gemensamma resultatredovisningar i budgetpropositionerna för 2015–2018 görs uttalade bedömningar. Till exempel gör regeringen en bedömning i budgetpropositionen för 2017 att idrottspolitikens mål i många delar är uppfyllda. Inom t.ex. området ungdomspolitik görs dock ingen motsvarande bedömning.

De bedömningar som gjordes i den gemensamma resultatredovisningen motsvarades i budgetpropositionen för 2017 ibland men inte alltid av de bedömningar som gjorts inom de olika delområdena. Den nyss nämnda bedömningen av måluppfyllelsen inom idrottspolitiken fanns inte med i resultatredovisningen av idrottsområdet senare i samma budgetproposition.

I budgetpropositionen för 2018 fanns följande stycke under rubriken kultur:

Regeringen bedömer att de statliga insatserna inom kulturområdet, bl.a. i form av bidragsgivning till olika verksamheter, på olika sätt bidrar till uppfyllelsen av de nationella kulturpolitiska målen, samt de övriga riksdagsbundna målen avseende litteratur och läsfrämjande, film, arkitektur, formgivning och design, arkiv respektive kulturmiljö.⁴¹

Det framgår inte av texten i övrigt om stycket ska betraktas som en bedömning från regeringens sida om att de statliga insatserna som helhet bidragit till att målen för de ovannämnda områdena uppfyllts helt eller om de enbart främjat utvecklingen i positiv riktning. Någon direkt överensstämmelse med de bedömningar som gjorts under respektive avsnitt går inte att finna. Någon bedömning av måluppfyllelsen för de kulturområden som *inte* nämns (t.ex. språk eller kulturskaparnas villkor) diskuteras inte.

⁴¹ Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 17, s. 28.

Det gemensamma avsnittet i budgetpropositionerna för 2015–2018 innehåller vidare till viss del redovisningar av myndighetsinsatser. Regeringen lyfter även fram områden som de betraktar som prioriterade och som därmed påminner om avsnittet politikens inriktning.

Det är sammantaget inte tydligt om avsnittet ska ses som en sammanfattning av de 17 resultatredovisningarna eller om de 17 resultatredovisningarna fungerar som underlag för regeringen att göra en samlad bedömning.

Vid kontakt med Kulturdepartementet uppgav departementet att den sammanfattande resultatbedömningen syftar till att sammanfatta regeringens bedömning av måluppfyllelsen för kulturområdet i förhållande till de nationella kulturpolitiska målen med anledning av att kulturpolitiken är indelad i så många verksamhetsområden. Den sammanfattande resultatbedömningen bygger på de bedömningar som görs under respektive verksamhetsområde och sker således ”nedifrån och upp”. Departementet uppger att det är samma resultatinformation som redovisas i de separata avsnitten som är utgångspunkten för att sammanfatta bedömningen för kulturpolitiken som helhet.⁴²

2.9 Goda exempel

Enskilda delar av resultatredovisningens olika områden kan lyftas fram som goda exempel.

Resultatredovisningen av friluftslivspolitikerna bygger på tio mätbara mål som regelbundet ska följas upp av en myndighet. Hittills har det dock endast gjorts en gång. Det görs uttalade bedömningar om huruvida målen är på väg att nås eller inte. Regeringen gör dock ingen självständig bedömning vid sidan av myndighetens uppföljning.

Resultatredovisningen av ungdomspolitikerna innehåller tydliga indikatorer och regeringen lämnade i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 en övergripande bedömning av delar av målet. Resultatredovisningen av området folkbildning innehåller tydligt redovisade indikatorer som kopplar till målets fyra syften. Även i redovisningen av idrottspolitikerna används indikatorer.

I området politikerna för det civila samhället beskrivs i inledningen att resultatredovisningen sker med utgångspunkt i målet för politiken för det civila samhället och de sex principer som 2010 angavs som centrala inom politikområdet och som fastställts av riksdagen. I den proposition som föregick beslutet finns angivet hur politiken kan följas upp utifrån de sex principerna. I området ungdomspolitikerna redogör regeringen för hur urvalet av bedömningsgrunder har gjorts.

I resultatredovisningen av området teater, dans och musik finns i budgetpropositionen för 2018 en inledande lägesbeskrivning av tillståndet inom området. Den beskriver bl.a. spridningen i det kulturella deltagandet med utgångspunkt i den fördjupning av SOM-undersökningen om kulturvanor som

⁴² Information från Kulturdepartementet den 10 maj 2019.

Myndigheten för kulturanalys gjort. Redovisningen av ungdomspolitiken innehåller beskrivningar av tillståndet inom området.

Inom exempelvis området teater, dans och musik redovisas jämförelsevis många resultat i relation till antalet redovisade insatser.

Det är lättare att följa resultatredovisningen när strukturen följer målen och bedömningsgrunderna. Detta gjordes i budgetpropositionen för 2019 på flera områden, t.ex. områdena folkbildning, film samt museer och utställningar.

Ett exempel på område där det regeringen redovisar många tidsserier är medier under de tre senaste åren. En bidragande orsak kan vara att tillgången på statistik är god inom medieområdet. Andra exempel på områden där antalet tidsserier ökar i de undersökta budgetpropositionerna är film och idrottspolitiken.

Inom exempelvis området politiken för det civila samhället och området folkbildning redogör regeringen tydligt för vilka källor som används och hur arbetet med resultatredovisningarna genomförs.

Det är svårt att ge goda exempel på analys- och slutsatsavsnitt. Avsnitten bör ta upp en bedömning av måluppfyllelsen för målen inom området och bedömningarna ska utgå från redovisade resultat. Det finns dock delar av analys- och slutsatsavsnitt som kan framhållas. I budgetpropositionerna för 2017 och 2018 var analysavsnittet för arkivområdet tydligt kopplat till de riksdagsbundna målen och en bedömning gjordes av om målen hade nåtts men avsnittet är i övrigt mycket kort.

3 Fördjupning om kulturpolitisk resultatredovisning

I följande kapitel fördjupas analysen av resultatredovisningen för tre områden: litteratur- och läsfrämjande, det statliga kulturmiljöarbetet samt den statliga filmpolitiken. Dessutom diskuteras de nationella kulturpolitiska målen med tillhörande bedömningsgrunder och den gemensamma resultatredovisning som görs i inledningen av budgetpropositionen för de nio kulturområdena.⁴³ Samtliga valda fördjupningsdelar är kulturområden och i kapitel 3 görs därför också en fördjupad diskussion om kulturpolitiken som politikområde och om kulturpolitisk styrning.

I kapitel 3 används i första hand budgetpropositionen för 2019. Den saknade dock analys- och slutsatsavsnitt och därför används budgetpropositionen för 2018 i de avsnitt som berör regeringens analys- och slutsatsavsnitt. Ett alternativ hade varit att enbart undersöka budgetpropositionen för 2018 för att slippa använda två olika år men det är viktigt att fånga upp den senaste resultatredovisningen för att kunna diskutera i hur hög grad redovisningen uppfyller ställda krav just nu. Vidare är det viktigt att sätta redovisningen i relation till aktuell statistik och den kunskap om områdena som finns att tillgå.

3.1 Kulturpolitik som politikområde

Kulturpolitiken är ett område som både skiljer sig från och liknar andra politikområden. I följande avsnitt beskrivs kort bakgrunden till den svenska kulturpolitiken och några av dess karaktärsdrag. Syftet är att sätta resultatredovisningarna i sitt sammanhang för att bättre förstå vilka utmaningar och möjligheter som är förknippade med resultatredovisningar inom det kulturpolitiska området. Till exempel beskrivs att det inom kulturområdet kan vara svårt att identifiera exakta orsakssamband. Avsnittet pekar också på att val av mätmetoder i sig kan påverka politikens innehåll. Vidare diskuteras principen om armlängds avstånd, som ibland har tolkats som att kulturpolitiska mål inte kan eller ska följas upp.

3.1.1 En kulturpolitik sedan 1970-talet

År 1974 fastställdes för första gången mål för den statliga kulturpolitiken. Dessa mål reviderades av riksdagen 1996, efter att en omfattande kulturutredning lämnat sitt slutbetänkande.⁴⁴ Efter ytterligare en större kulturutredning

⁴³ Dessa är 1) kulturområdesövergripande verksamhet, 2) teater, dans och musik, 3) litteraturen, läsandet och språket, 4) bildkonst, arkitektur, form och design, 5) kulturskaparnas villkor, 6) arkiv, 7) kulturmiljö, 8) museer och utställningar och 9) film.

⁴⁴ SOU 1995:84, prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129–132.

fastställde riksdagen 2009 de mål för den nationella kulturpolitiken som gäller i dag.⁴⁵ Riksdagsbeslutet 2009 innebar också ett förtydligande av relationen mellan nationell och statlig kulturpolitik å den ena sidan och kulturpolitik på regional och lokal nivå å den andra: ”De nya kulturpolitiska målen ska vara nationella, det vill säga styra den statliga kulturpolitiken. De ska även kunna inspirera och vägleda politiken i kommuner och landsting”.⁴⁶

3.1.2 Ett delat ansvar

I Sverige delar den statliga, den regionala och den lokala nivån ansvaret för den offentliga kulturpolitiken. Grundfrågan om ansvarsfördelning mellan statlig, regional och lokal nivå har på det kulturpolitiska området inte handlat så mycket om innehållsmässiga prioriteringar som om inflytande över beslutsprocesser.

3.1.3 Många verksamhetsformer påverkar styrningen

Kulturområdet utmärker sig också i flera förvaltningspolitiska och styrningsmässiga avseenden.⁴⁷ Inom området finns många små myndigheter och en mångfald verksamhetsformer. Det finns förutom myndigheter såväl ekonomiska som ideella föreningar, stiftelser och statligt ägda bolag inom kulturområdet. Riksrevisionen bedömer i en ny rapport⁴⁸ att regeringens styrning av institutionerna inom kulturområdet har blivit mer resultatinkriktad sedan 2010. Det råder enligt Riksrevisionen i dag en större samsyn mellan Kulturdepartementet och institutionerna om hur prestationer och kostnader ska rapporteras.

3.1.4 Svårt att identifiera orsakssambanden

Kulturpolitiken är ett politikområde där det är svårt att identifiera effekter och orsakssamband.⁴⁹ Ofta är det många faktorer som har betydelse för den långsiktiga utvecklingen inom kulturområdet och det är svårt att kunna fastställa om en förändring beror på kulturpolitiska insatser eller på annat. Indikatorer framhålls ofta som viktiga instrument för att studera förändring men indikatorer anger endast vad som *hänt*, inte vad det beror på. För att beskriva troliga orsakssamband måste därför även andra metoder användas. Detta är givetvis inte unikt för kulturpolitiken utan gäller även för flera andra områden, som ungdoms- eller biståndspolitik, bara för att nämna två exempel.

⁴⁵ SOU 2009:16, prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

⁴⁶ Prop. 2009/10:3, s. 28.

⁴⁷ Riksrevisionen (2019). *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner*, s. 5 f.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

3.1.5 Oprecisa mål

Något annat som kännetecknar kulturpolitiken är att vissa mål är oprecist formulerade. Formuleringarna beskriver ofta i generella ordalag att staten ska främja en utveckling och det saknas ofta tidsangivelser för när målen ska vara uppfyllda.⁵⁰ Det leder till att det ibland blir svårt att följa upp målen eftersom det inte är entydigt vartåt de syftar och när de ska nås. Oprecisa eller visionära mål är dock inte enbart negativa. Ibland behövs de eftersom alltför tydligt formulerade mål kan leda till snäva avgränsningar som inte speglar politikens avsikt. Diffusa eller visionära mål behöver däremot operationaliseras, exempelvis genom indikatorer, för att bli uppföljningsbara.

En följd av att målen är diffusa och svåra att mäta är att fokus i utvärderingar kan komma att riktas mot de mer konkreta aspekter som är lättare att följa upp.⁵¹ Det kan i sin tur göra att det som mäts i uppföljningar och med hjälp av indikatorer t.o.m. prioriteras i genomförandet av politiken medan mer svårkvantifierade delar av målen riskerar att inte genomföras eftersom de är svåra att fånga och beskriva. Till exempel kan antalet besökare vara lätt att mäta jämfört med mer innehållsmässiga aspekter av kulturverksamheterna. Därför är det av stor betydelse att vara omsorgsfull vid valet av indikatorer.

3.1.6 Armlängds avstånd

Principen om armlängds avstånd inte unik för Sverige

Sedan länge tillämpas i Sverige principen att politiken ska stödja konsten och kulturen men samtidigt hålla sig på ett behörigt avstånd.⁵² Politiken ska garantera konstens och kulturens frihet men inte styra den. I stället är det konst- och kulturaktörer som ska fördela medel och bedöma kvalitet. Denna praxis brukar kallas principen om armlängds avstånd. I praktiken leder principen exempelvis till att Kulturrådet använder sig av referensgrupper och sakkunniga när de bedömer ansökningar.

Modellen med relativt stort offentligt ansvar för kulturen i kombination med ett självständigt organ för fördelning av statligt stöd etablerades i Storbritannien under andra världskriget och Arts Council inrättades 1946. Begreppet ”arm’s length principle” myntades dock först under 1970-talet.⁵³

Ungefär samma konstruktion, att viktiga kulturpolitiska beslut delegeras till armlängdsorgan, finns även i de andra nordiska länderna. Organen är dock inte

⁵⁰ Myndigheten för kulturanalys (2012). Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik, s. 13–14.

⁵¹ Ibid.

⁵² SOU 2009:16, s. 123. Myndigheten för kulturanalys (2018). Kulturpolitisk styrning. Ansvarsfördelning och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet, s. 75.

⁵³ Anna Upchurch (2007). “John Maynard Keynes, the Bloomsbury group and the origins of the arts council movement”, i *International Journal of Cultural Policy* 10:2, s. 203, 213.

lika självständiga som Arts Council i Storbritannien. I Norden är Sverige det land som använder sig mest av delegering.⁵⁴

Det finns stor självständighet även inom andra politikområden

Av 11 kap. 7 § regeringsformen (RF) framgår att myndigheterna är självständiga i förhållande till regeringen och riksdagen vid lagtillämpning och myndighetsutövning. En viktig komponent som lyftes fram i den förvaltningspolitiska propositionen 2010 är just myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter att besluta om hur den egna uppgiften ska lösas.⁵⁵ Principen att det ska finnas ett avstånd mellan beslutsfattande och genomförande organ tillämpas allmänt inom det svenska politiska systemet och är alltså inte unik för kulturpolitiken. Men inom kulturområdet är principen mer grundläggande än inom andra områden. Det finns dock även andra politikområden där avståndet mellan beslutsfattande och genomförande är stort, t.ex. idrotts-, medie- och forskningspolitiken.⁵⁶

Riksrevisionen pekar i en ny rapport på att armlängdsprincipen inom kulturområdet ur förvaltningspolitiskt hänseende inte är särskilt uppseendeväckande. Riksrevisionen hänvisar till forskare som pekar på att en tydlig åtskillnad mellan politik och förvaltning är utgångspunkten i det som omtalas som den svenska förvaltningsmodellen.⁵⁷

Professorn i företagsekonomi Bengt Jacobsson har studerat kulturpolitik som politikområde. Jacobsson pekar på att det är vanligt inom många olika politikområden att politiker distanserar sig med argument t.ex. om att man delegerat styrningen. Inom kulturpolitiken distanserar sig däremot politiker dessutom med motiveringen att man inte ska blanda sig i politikens innehåll.⁵⁸

Riksrevisionen pekar å sin sida på att bilden av att den svenska förvaltningsmodellen präglas av en åtskillnad mellan beslut och myndighetsutövning har nyanserats av forskare som har studerat hur regeringen styr sina myndigheter i praktiken. En slutsats i denna forskning är att styrning i väldigt stor utsträckning bygger på tillitsfulla relationer mellan politik och förvaltning, där styrningen i många fall och under långa perioder kan skötas på just armlängds avstånd, men där det alltid finns en möjlighet för regeringen att, när den så anser sig behöva det, kunna styra både nära och intensivt. Detta anser Riksrevisionen skulle kunna skapa utmaningar i relation till kulturområdets autonomi.⁵⁹

⁵⁴ Per Mangset (2010). "Kulturpolitiska modeller i Västeuropa" i Anders Frenander (red.): Arkitekter på armlängds avstånd?, s. 54–59.

⁵⁵ Prop. 2009/10:175, s. 35.

⁵⁶ Roger Blomgren och Jenny Johannisson (2018). Failures in Swedish cultural policy, and why cultural policy research does not seem to care.

⁵⁷ Riksrevisionen (2019), s. 9.

⁵⁸ Bengt Jacobsson (2014). Kulturpolitik. Styrning på avstånd, s. 153.

⁵⁹ Riksrevisionen (2019), s. 9. Myndigheten för kulturanalys (2018).

Konsekvenser av armlängds avstånd

Flera forskare har pekat på att det råder konsensus om principen om armlängds avstånd inom den svenska kulturpolitiken och att varken professionen, politiker eller forskare ifrågasätter den. Kulturpolitiken har därför enligt dem blivit ett politikområde som i stort sett aldrig behandlar kulturformernas *innehåll*. Vissa forskare menar att detta samförstånd till och med har bidragit till en ökad generell frånvaro av kulturpolitiska diskussioner.⁶⁰ Principen har enligt dessa forskare bidragit till en låg förändringsgrad inom kulturpolitiken, och den struktur av myndigheter och bidrag som en gång byggdes upp finns till stor del kvar. De kulturpolitiska diskussioner som förts har i stället kommit att handla om relativt begränsade organisatoriska frågor och om hur stora ekonomiska resurser som ska gå till existerande kulturinstitutioner och professionella konstnärliga aktiviteter.⁶¹ Enligt dessa forskare diskuteras inte frågan om huruvida samhället når de kulturpolitiska målen. De anser att målen inte nås men att politiken och systemet ändå bibehålls.⁶²

Andra forskare påpekar att det visst kan finnas en livaktig kulturpolitisk debatt men att den inte alltid följer kulturpolitikens administrativa gränser. Debatten om läsning kan t.ex. äga rum inom utbildningspolitikens ramar, och frågor om konstnärlig upphovsrätt kan diskuteras inom en juridisk kontext.⁶³ Ytterligare andra framhåller att den relativa stabilitet som präglar det kulturpolitiska området kan tolkas som ett tecken på att den styrmodell och den struktur av myndigheter och bidrag som en gång byggdes upp har varit framgångsrik och välfungerande.⁶⁴

3.2 Olika sorters mål

3.2.1 Mål är beskrivningar av önskade tillstånd

Ett mål är en beskrivning av ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt. Mål är beskrivningar av hur något objekt ska se ut och vara. Mål kan även förklaras genom att beskriva hur något *inte* ska vara.⁶⁵

3.2.2 Ibland är SMART-kriterier användbara

Enligt ESV finns det ofta en uttalad strävan att formulera politiska mål enligt de s.k. SMART-kriterierna. Ledstjärnor vid målformulerandet är då att målen ska vara Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska och Tidsatta.⁶⁶ Riks-

⁶⁰ Tobias Harding (2010). ”Var finns den statliga kulturpolitiken? Inte bara på kulturdepartementet” i Anders Frenander (red.): *Arkitekter på armlängds avstånd?*

⁶¹ Bengt Jacobsson, Jon Pierre och Göran Sundström (2015). *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*, kap. 3. Blomgren och Johannisson 2018.

⁶² Blomgren och Johannisson 2018.

⁶³ Harding (2010).

⁶⁴ För en diskussion om detta, se Jacobsson, Pierre och Sundström (2015), kap. 3.

⁶⁵ ESV (2007). *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, s. 65.

⁶⁶ ESV (2007). *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, s. 65.

revisionen noterade i en rapport att enligt interna riktlinjer för Regeringskansliet bör de mål som fastställs i regleringsbrev uppfylla de s.k. SMART-kriterierna.⁶⁷

3.2.3 Det finns många olika sorters politiska mål

ESV pekar samtidigt på att man inte alltid vill eller kan målstyra så snävt som en användning av målformuleringar enligt SMART-kriterierna medför.⁶⁸ ESV menar därför att man knappast kan förvänta sig att SMART-kriterierna kommer att tillämpas generellt. Det kommer därför även fortsättningsvis att finnas olika sätt att formulera mål.

Daniel Tarschys, professor i statsvetenskap, har gått igenom riksdagsbundna mål och har identifierat ett antal olika sorters mål.⁶⁹ Dessa kategorier kommer att användas senare i kapitlet när målen för de aktuella områdena diskuteras.

Utopiska/visionära mål är mål som ingen väntar sig kommer att uppnås men som kan vara en signal om att beslutsfattarna har bestämt sig för att prioritera en viss typ av insatser. Som exempel nämner Tarschys nollvisionen om att ingen ska dödas eller skadas allvarligt i trafiken.

Ribbmål är kvantitativt fixerade mål som anger maximi- eller miniminivåer för t.ex. inflation, statsskuld, budgetunderskott, arbetslöshet, sjuktal eller ohälsotal. En annan sorts ribbmål utgörs av halverings- eller fördubblingsmålen. Ribbmål är ofta tidssatta.

Främjande- och motverkandemål är enligt Tarschys en vanlig sorts mål inom riksdagens politikområden. De handlar ofta om en riktning utan precisering av resultaten. En förklaring till förekomsten av främjande- och motverkandemål är att det ofta föreligger vissa samhällsförhållanden som staten delvis kan påverka men inte helt kontrollera. Främjande- och motverkandemål kan också förekomma när kompetens har delegerats till kommuner och lands- ting och statens inflytande därför i huvudsak inskränker sig till ramreglering, stimulanser och tillsyn. Staten kan främja företagsverksamheter och kan försöka eftersträva en utveckling men ytterst är det andra krafter som bestämmer hur det går. Återkommande formuleringar är att *stödja, verka för, fördjupa, bidra till, stärka, höja, främja, utveckla, förbättra* eller *motverka*. I en variant av främjandemål handlar det om att *skapa förutsättningar*. Målet pekar då mot möjligheter eller handlingsramar, som t.ex. att ”äldre *ska kunna ...*” eller ”*ungdomar ska ha tillgång till ...*”. Andra liknande formuleringar är att politiken ska *underlätta* eller *skapa villkor*.

Skyddsmål innebär att utgångspunkten för målet är defensiv och skydds- inriktad. Målet handlar om att uppmärksamma och motverka hot och faror. Ett exempel är mål inom försvarspolitik och ett annat är djurskyddspolitik.

⁶⁷ Riksrevisionen (2004) Snabbare asylprövning, RiR 2004:24. Se även 2017/18:RFR20.

⁶⁸ ESV (2006) Måluppfyllelseanalys, s. 12.

⁶⁹ Daniel Tarschys och Marja Lemne (2013). ”Mål och mening i svensk politik” i Daniel Tarschys och Marja Lemne (red.). Vad staten vill. Mål och ambitioner i svensk politik. Daniel Tarschys (2006). ”Mål utan mening?” i Statskontorets småskrifter nr 1 2006, s. 19 f.

Till gruppen skyddsmål hör också mål som innebär att trygghet ska uppnås. Det gemensamma för dessa målangivelser är föreställningar om en hotfull omgivning.

Hala mål är en grupp mål som är svåra att få grepp om. Tarschys menar att det kan bero på att målformuleringen döljer inbyggda målkonflikter. Det är svårt att avgöra om ett mål har uppfyllts om det i sig innehåller motsägelser. Det kan också vara svårt att avgöra måluppfyllelsen om målet är svartvitt formulerat och inte ger möjlighet till någon bedömning av relativa framgångar respektive misslyckanden. Ett exempel är mål där politiken ska *säkerställa* något. Begreppet säkerställa är till sin natur ”binärt”: antingen når man sitt mål, eller inte. Verkligheten är dock ofta mer komplex än så. Inom politiken krävs också ofta avvägningar mellan kortsiktiga vinster och mer långsiktiga resultat, vilket inte alltid går att uttrycka om målet är svartvitt formulerat.

En sista kategori är **mål definierade med svårfångade värdeord**, då målet beskrivs med ett positivt men samtidigt obestämt värdeord. Målet uttrycker att någon nivå ska uppnås, men det framgår inte riktigt vilken. Några exempel på sådana ord är *rimlig, tillräcklig, nödvändig, så mycket som möjligt, så lite som möjligt, acceptabel, bra, god, lämplig, hållbar* och *uthållig*.

Till Tarschys gruppering av mål skulle ytterligare en kategori kunna läggas. Det är icke tidssatta mätbara mål utan ribba. Kategorin beskriver ett framtida önskvärt tillstånd utan att en kvantitativt preciserad målsättning anges. Ett exempel är formuleringen ”allt fler ser värdefull film” och ett annat är ”filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten”. Formuleringen av den här sortens mål innebär således att man önskar nå ett visst läge och kategorin kan därför benämnas **lägesmål**.

3.3 Utveckling för att förstärka uppföljningar inom kulturområdet

En fråga i den andra delundersökningen är vilka metoder det finns för att mäta resultat inom det kulturpolitiska området. Myndigheten för kulturanalys, Statskontoret och ESV har bidragit till metodutvecklingen av uppföljningar av kulturpolitik.

3.3.1 Myndigheten för kulturanalys utveckling av indikatorer

Myndigheten för kulturanalys är den statliga myndighet som har till uppgift att utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom kulturområdet. Det görs med utgångspunkt i de kulturpolitiska målen.

Myndigheten för kulturanalys fick i regleringsbrevet för 2012 ett uppdrag att analysera hur kvalitativa och kvantitativa indikatorer kan utvecklas för att

utvärdera effekterna av den nationella kulturpolitiken. Uppdraget delredovisades i en rapport samma år.⁷⁰ Kulturanalys tog hösten 2014 fram en intern promemoria om ett system för lägesbedömning inom kulturområdet.⁷¹ Hösten 2016 slutredovisade Kulturanalys uppdraget till regeringen med en promemoria.⁷² Efter det har myndigheten utvecklat resonemanget ytterligare i rapporterna Kulturanalys 2018 och Kulturanalys 2019 och i viss mån i Kulturanalys 2017.

En av slutsatserna som Myndigheten för kulturanalys har dragit är att indikatorer utgör ett värdefullt underlag, men att de för att ge en så rättvisande bild som möjligt av ett visst förhållande måste kompletteras med en annan typ av information som grundar sig på kvalitativa analyser och bedömningar.

Myndigheten för kulturanalys anser också att ansvaret för att utveckla resultatmått och indikatorer bör läggas på de myndigheter som har i uppdrag att göra lägesbedömningar inom ett visst sakområde.⁷³ Myndigheterna har bäst kännedom om verksamhetsområdena, och den professionella kunskapen på området tros med ett sådant upplägg bli vägledande i högre utsträckning.

Kulturdepartementet har inte tillämpat myndighetens förslag på indikatorer eller metoder för lägesbedömningar.

3.3.2 Statskontoret om kulturpolitisk styrning

Regeringen gav i december 2017 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen. Statskontoret återrapporterade i juni 2018.⁷⁴ Statskontoret tolkade uppdraget som att det inte ingick att lämna egna förslag på utformningen av uppföljningar och utvärderingar av modellen, t.ex. indikatorer för att följa upp den verksamhet som genomförs inom ramen för kultursamverkansmodellen.

Statskontoret bedömer i rapporten att det nuvarande uppföljnings- och utvärderingssystemet är rimligt utformat. Samtidigt anser Statskontoret att det finns utrymme för förenklingar och förbättringar i syfte att göra uppföljnings- och utvärderingssystemet mer effektivt. Till exempel anser Statskontoret att uppföljnings- och utvärderingssystemet bör utvecklas för att ge bättre underlag för omprövningar av verksamhet. Det kan ske genom att Kulturrådet genomför fördjupade analyser av sin bidragsgivning och att Myndigheten för kulturanalys i ökad utsträckning lämnar underlag som kan användas för omprövningar av modellen och bidragsfördelningen.⁷⁵

⁷⁰ Myndigheten för kulturanalys (2012). Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik. Redovisning av ett regeringsuppdrag.

⁷¹ Myndigheten för kulturanalys (2014). PM Ett system för lägesbedömning inom kulturområdet.

⁷² Myndigheten för kulturanalys (2016). Utveckling av resultatindikatorer för kulturpolitik.

⁷³ Ibid, s. 5.

⁷⁴ Statskontoret (2018). Uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen – en översyn.

⁷⁵ Ibid.

Den 1 januari 2017 infördes en ny helstatlig filmpolitik som syftar till att svensk film ska få goda förutsättningar att utvecklas och förnyas. Statskontoret har på uppdrag av regeringen analyserat hur Svenska Filminstitutet har anpassat sin verksamhet till den nya finansierings- och styrningsmodellen.⁷⁶ Statskontoret har följt hur verksamheten har utvecklats till följd av den analys de genomförde 2013.

Statskontoret kan se att de sju filmpolitiska målen inte har fått något större genomslag, varken i verksamhetsplaneringen eller i resultatredovisningen till regeringen. Filminstitutet planerar och redovisar fortfarande sin verksamhet utifrån de tre fokusområden som de hade antagit tidigare. Det gör det svårt att följa om önskade resultat inom respektive mål har uppnåtts eller inte. Statskontoret anser att Filminstitutet i stället bör planera verksamheten och redovisa sina resultat utifrån de filmpolitiska målen. Statskontoret påpekar vidare att Filminstitutet redovisar få resultat i form av effekter. Statskontoret bedömer att det förståeligt med tanke på att det kan vara svårt att mäta effekter av kulturverksamhet men att effekter ändå bör redovisas i den mån det är möjligt.

Ett problem som lyfts fram i rapporten är att Filminstitutet inte längre har tillgång till fullständig biografstatistik. Det gör det svårare för Filminstitutet att fördela stöd och att följa upp verksamheten och hotar enligt Filminstitutet på sikt rättssäkerheten i stödgivningen. Statskontoret bedömer att en ny statistik för filmområdet behöver tas fram.

Filminstitutet har vidare arbetat för att göra stödgivningen till filmproduktionen mer transparent. Bland annat har man tagit fram tre kvalitetskriterier (originalitet, hantverksskicklighet och angelägenhet) men Statskontoret anser att arbetet med att öka transparensen inte har fått något större genomslag i praktiken.

3.3.3 ESV om resultatuppföljning i statens budget

ESV fick i regleringsbrevet för 2016 i uppdrag att presentera en översiktlig bild av resultatredovisningarna av de olika utgiftsområdena i budgetpropositionen.⁷⁷ ESV kunde efter genomgången av samtliga områden konstatera att de såg olika ut. Det gällde t.ex. indikatorernas koppling till målen och kopplingen mellan indikatorer och utgiftsutveckling. I en del fall hade indikatorerna en uppenbar och tydlig anknytning till såväl målen som anslagen men i andra fall var sådana kopplingar mer komplexa.

Inom de flesta utgiftsområdena fanns det uttalade indikatorer, men ett fåtal utgiftsområden och delområden saknade uttalade indikatorer. Inom vissa områden fanns däremot ett stort antal indikatorer, vilket enligt ESV riskerar att ge ett informationsöverflöd som gör det svårt att avgöra vilken eller vilka indikatorer som bäst svarar mot målen.

⁷⁶ Statskontoret (2019). Från filmavtal till statlig filmpolitik. En analys av verksamheten vid Svenska Filminstitutet.

⁷⁷ Ekonomistyrningsverket (2017). Resultatuppföljning av statens budget, rapport ESV 2017:46, s. 9 f och s. 130–131.

ESV bedömer att resultatindikatorer kan vara till nytta för att skapa transparens och för att medverka till analyser och till klargörande av om valda insatser är de mest effektiva tillvägagångssätten för att nå målen.

ESV ger i rapporten tre förslag på hur regeringen kan fortsätta arbetet med resultatuppföljningen av statens budget. Ett sätt är att Finansdepartementet i dialog med de olika fackdepartementen utvecklar indikatorerna och informationen i budgetpropositionen. Ett annat sätt är att en årlig läges- eller statusrapport upprättas för varje utgiftsområde. Det tredje förslaget innebär att regeringen ringar in ett antal utgiftsområden som är särskilt intressanta att förändra.

När det gällde resultatredovisningarna på kulturområdet skrev ESV att det finns en koppling mellan mål, mått och utgifter för området museer och utställningar.⁷⁸ Vidare angav ESV att måttet går i rätt riktning i förhållande till målet men att det finns ett behov av mer statistik och utvärderingar på området för att se om det övergripande målet har uppfyllts. De kvantitativa måtten i resultatredovisningarna för kulturområdet bör kompletteras med utvärderingar och analyser.⁷⁹

3.3.4 Statistik och andra utredningar inom kulturområdet

I bilaga 1 finns en sammanställning av en del av de utredningar m.m. som finns inom kulturområdet. Tillgången till kunskap om området är bitvis god. Det finns t.ex. kulturvaneundersökningar som gäller både utövande och deltagande. Undersökningarna görs regelbundet och det är möjligt att bryta ned uppgifterna på olika grupper. Likaså finns det återkommande undersökningar om läsning och läsförmåga.

Myndigheten för kulturanalys ansvarar sedan 2012 för fyra områden inom den officiella statistiken på kulturområdet: samhällets utgifter för kultur, kulturmiljövård, museer och studieförbund. Kungliga biblioteket ansvarar för den officiella biblioteksstatistiken. Myndigheten för kulturanalys arbetar också med att utveckla officiell statistik för området bild och form, liksom för scenkonstområdet.

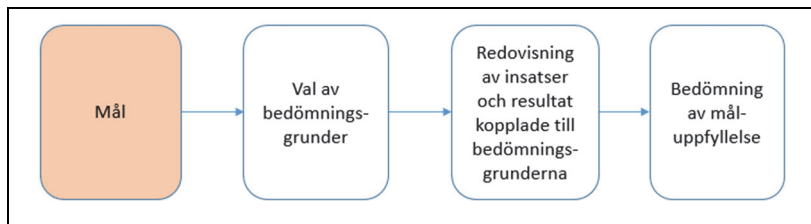
Biblioteksstatistiken publiceras varje år. Kulturmiljöstatistik har hittills publicerats vid ett tillfälle (2017, statistiken avsåg verksamhetsåret 2015). Det saknas helt officiell statistik inom filmområdet.

⁷⁸ ESV valde i rapporten mått som kan relateras till målen, oavsett om de i budgetpropositionen kallas för indikatorer, bedömningsgrunder, nyckeltal eller något annat. ESV valde måttet besöksutveckling vid de centrala museerna och kallar det en "indikator" i rapporten.

⁷⁹ Ekonomistyrningsverket (2017) Resultatuppföljning av statens budget, rapport ESV 2017:46, s. 130–131.

3.4 Mål

I följande avsnitt behandlas verksamhetslogikens första steg, målen.



Inledningsvis analyseras hur de olika målen för området är formulerade och vilken sorts mål det är med utgångspunkt från professor Daniel Tarschys kategorisering av olika sorters mål. I bilaga 2 finns en tabell som visar hur målen har kategoriserats. Olika mål är olika lätta att mäta och följa upp. Målen berörs också i olika hög grad av principen om armlängds avstånd.

3.4.1 Den nationella kulturpolitiken

Svårfångade värdeord och principen om armlängds avstånd kan försvåra uppföljning

De nationella kulturpolitiska målen beslutades 2009 och gäller för nio områden (se avsnitt 2.2). Målen är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.

För att uppnå målen ska kulturpolitiken

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

De nationella kulturpolitiska målen är formulerade som en blandning av främjandemål och mål definierade med svårfångade värdeord. Ord som dynamisk, utmanande, obunden, kreativitet, mångfald och kvalitet är alla positivt klingande men relativa begrepp. De är svåra att mäta och följa upp. Att ”*alla ska ha möjlighet att delta*” och att de angivna värdena ska ”*prägl*a samhällets utveckling” kan dessutom ses som utopiska eller visionära mål som anger en ambition snarare än ett bokstavligt mål.

En uppföljning av det inledande målet berörs i hög grad av principen om armlängds avstånd inom kulturpolitiken. Politiken ska enligt principen inte uttala sig om huruvida kulturen är en dynamisk eller utmanande kraft eller om konstnärlig kvalitet. De kvalitativa aspekterna av en uppföljning av sådana mål

kan överlåtas åt experter. Målet att kulturen är en obunden kraft berörs där-
emot i mindre utsträckning av armlängdsprincipen, liksom om alla har möjlig-
het att delta i kulturlivet. Även målet om att kreativitet och mångfald ska
präglade samhällets utveckling berörs i mindre grad av principen.

De fem tillhörande målen för kulturpolitiken är framför allt främjandemål,
ofta ihop med mål definierade med svårfångade värdeord. Det första är svårt
men inte omöjligt att mäta och följa upp. Det är svårt att tolka vad som ryms i
”allas möjligheter” men om det förtydligas skulle det kunna vara möjligt. Det
första främjandemålet berörs i mindre grad av armlängdsprincipen.

Kvalitet och konstnärlig förnyelse är svårfångade värdeord. De kan dess-
utom förmodligen ibland antas vara varandras motsatser, t.ex. när syftet med
en kulturaktivitet i första hand är experimentellt, och målet skulle kunna ses
som ett ”halt mål”. Med hänvisning till principen om armlängds avstånd kan
bedömning av de kvalitativa aspekterna av målet behöva överlåtas åt profes-
sionen.

Det tredje främjandemålet är svårt att mäta och följa upp då det innehåller
svårfångade värdeord. Principen om armlängds avstånd kan också göra att be-
slutsfattare avstår från att uttala sig om vad som utgör ett levande kulturarv.

Att främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan är där-
emot lättare att mäta och följa upp och berörs inte av principen om armlängds
avstånd.

Det femte tillhörande målet skiljer sig från de övriga genom att det anger
att politiken ska uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur. Det är tydligt
vad *uppmärksamma* innebär men det är görligt att undersöka barns och ungas
möjligheter att ta del av ett kulturutbud och att utöva kulturaktiviteter. Målet
bör inte vara problematiskt att följa upp utifrån principen om armlängds av-
stånd.

3.4.2 Litteratur- och läsfrämjande

Främjande- och lägesmål som till stor del är uppföljningsbara

Riksdagen har antagit nationella mål för politiken för litteratur- och läsfräm-
jande.⁸⁰ Målet är att alla i Sverige ska, oavsett bakgrund och med utgångspunkt
i vars och ens särskilda förutsättningar, ges möjlighet att utveckla en god läs-
förmåga och ha tillgång till litteratur av hög kvalitet. För att nå det övergri-
pande målet ska statens samlade insatser syfta till

1. att läsförmågan förbättras jämfört med i dag
2. att fler än i dag regelbundet tar del av både fack- och skönlitteratur
3. att kunskapen om läsningens betydelse för utbildning, bildning och del-
aktighet i samhällslivet ökar jämfört med i dag.

Den första delen av det övergripande målet innebär att alla ska ges möjlighet
att utveckla en god läsförmåga. Det är en blandning mellan ett främjandemål

⁸⁰ Prop. 2013/14:3, bet. 2013/14:KrU4, rskr. 2013/14:117.

och ett mål definierat med svårångade värdeord. Det är inte lätt att mäta eftersom det är svårt att kontrollera om *möjligheten* att utveckla en *god* förmåga ökar eller inte. Principen om armlängds avstånd försvårar inte en uppföljning av målet.

Den andra delen av det övergripande målet är också en blandning mellan ett främjandemål och ett mål definierat med svårångade värdeord: ”hög kvalitet”. Om hög kvalitet definieras kan det dock vara möjligt att bedöma måluppfyllelsen eftersom det är görligt att mäta tillgången till litteratur. Bedömningen av hög kvalitet kan dock enligt principen om armlängds avstånd behöva överlämnas till professionen.

För att nå målet ska statens insatser syfta till förbättrad läsförmåga, till att fler tar del av litteratur och till ökad kunskap. Sådana formuleringar är lägesmål eftersom de anger ett framtida önskat läge. De två första syftena är möjliga att mäta. Det är dock svårare att mäta det tredje syftet, om kunskapen om läsningens betydelse ökar, eftersom man inte angett hos vem kunskapen ska öka eller vad ”läsningens betydelse” står för. Principen om armlängds avstånd inom kulturpolitiken kan inte sägas vara tillämplig på de tre syftena.

Samtliga tre syften med statens insatser är kvantifierade och tidssatta i så måtto att de anger att nivåerna vid varje framtida mättillfälle ska vara högre än då målet formulerades i december 2013, dvs. det finns ett utgångsläge. Det innebär dock att det inte behöver ske någon kontinuerlig utveckling i positiv riktning, så länge nivån är högre än 2013. Litteraturutredningen⁸¹ hade föreslagit ett krav på att målen skulle vara uppfyllda senast 2018. Regeringen ansåg i den efterföljande propositionen⁸² att det kunde vara lämpligt att göra en utvärdering av måluppfyllelsen vid en viss given tidpunkt men bedömde att målen borde ha en mer långsiktig karaktär, eftersom delmålen annars riskerade att leda till kortsiktiga effekter. Även utskottet delade regeringens uppfattning.⁸³

3.4.3 Kulturmiljö

Svårångade värdeord gör målen svåra att följa upp

Riksdagen antog nationella mål för kulturmiljöarbetet 2013.⁸⁴ I enlighet med målen ska det statliga kulturmiljöarbetet

1. främja ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas
2. främja människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön
3. främja ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser

⁸¹ SOU 2012:65.

⁸² Prop. 2013/14:3.

⁸³ Bet. 2013/14:KrU4, s. 13, rskr. 2013/14:117.

⁸⁴ Prop. 2012/13:96, bet. 2012/13:KrU9, rskr. 2012/13:273. Propositionen föregicks av Kulturmiljöutredningen (Ku 2011:02).

4. främja en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

Målen är inte kvantifierade eller tidssatta, vilket gör dem svårare att mäta och följa upp.

Regeringen skriver att de nationella målen för kulturmiljöarbetet är ett komplement till de nationella kulturpolitiska målen och de preciseringar om kulturmiljön som finns i flera av miljökvalitetsmålen samt till generationsmålet för miljöpolitiken.

Det första målet är en blandning av ett främjandemål och ett mål med svår-fångade definierade värdeord. Begreppet *hållbar* är ett svårångat värdeord som bidrar till att göra målet svårt att följa upp. Målet kan också vara ett exempel på ett "halt" mål. Ambitionen att kulturmiljöer både ska bevaras, användas och utvecklas kan innehålla motsägelser; en kulturmiljö som bevaras kan vara svårare att använda och utveckla och vice versa. Det går heller inte att utläsa om målet nås när samtliga kulturmiljöer såväl bevaras som används och utvecklas eller om det nås när några bevaras medan andra utvecklas.

Det andra målet är ett främjandemål. Det är svårt att mäta men skulle kunna följas upp. Till exempel kan formuleringen att insatserna ska främja möjligheten att förstå kulturmiljön mätas i antal informationsinsatser eller andra insatser för att öka kunskaperna.

Det tredje målet är ett mål med flera svårångade värdeord. Orden "inkluderande", "gemensam" och "källa till kunskap, bildning och upplevelser" är tydligt positiva signalord men det framgår inte vilket läge som ska nås för att målet ska ses som uppfyllt.

Det fjärde målet är ett främjandemål som innehåller det svårångade värdeordet "helhetssyn". De två delarna av satsen skulle var för sig vara möjliga att mäta (om det finns en helhetssyn på förvaltningen av landskapet respektive om kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen). Formuleringen "en helhetssyn som innebär att kulturmiljön tas till vara" gör dock målet svårare att mäta och följa upp. Det kan ses som ett "halt" mål eftersom det inte är givet att en helhetssyn innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen. Den proposition⁸⁵ som föregick beslutet om mål visar att man bör sträva efter en förståelse för att de olika dimensionerna i landskapet tillsammans bildar till en helhet och att de humanistiska och historiska perspektiven bör ges goda förutsättningar att påverka samhällsutvecklingen.

Inget av målen berörs av principen om armlängds avstånd eftersom de inte behandlar kulturens kvalitet eller konstnärlig frihet.

⁸⁵ Prop. 2012/13:96.

3.4.4 Film

Nya mål för filmpolitiken

De nationella kulturpolitiska målen gäller för filmområdet. Dessutom beslutade riksdagen i juni 2016 om särskilda mål för filmpolitiken som innebär att

1. utveckling och produktion av värdefull svensk film sker kontinuerligt och i olika delar av landet
2. allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformer i hela landet
3. filmarvet bevaras, används och utvecklas
4. svensk film sprids alltmer utomlands och kvalificerat internationellt utbyte och samverkan sker på filmområdet
5. barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjligheter till eget skapande
6. jämställdhet och mångfald präglar filmområdet
7. filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet.

Det första målet är ett lägesmål definierat med svårfångade värdeord och det är uppföljnings- och mätbart. Det är uppföljningsbart i bemärkelsen att det går att fastställa om utveckling och produktion sker eller inte. Det är dock inte tydligt vilket värde målet ska ha för att vara uppnått. Det framgår inte av målformuleringen vad som menas med ”värdefull” och ”kontinuerligt” och i ”olika delar av landet”. Vad som menas med värdefull svensk film berörs av principen om armlängds avstånd och kan behöva överlåtas till experter att bedöma. När det gäller de andra värdeorden är det exempelvis svårt att veta vad som menas med produktion i olika delar av landet.

Även det andra målet är ett lägesmål definierat med ett svårfångat värdeord och det är uppföljnings- och mätbart, men det saknas ett värde för när målet kan anses som uppnått, t.ex. att en viss andel av befolkningen ska kunna se värdefull film. På sätt och vis är det kvantifierat eftersom det sägs att *allt fler* ska se värdefull film, även om målet inte anger jämfört med när som allt fler ska se film, dvs. det saknas ett utgångsläge. Det sägs inte heller om ökningen ska vara konstant eller om det räcker att nivån har ökat vid något givet tillfälle. Även här berörs vad som menas med värdefull svensk film av principen om armlängds avstånd.

Det tredje målet är ett lägesmål. Det är uppföljnings- och mätbart men inte heller här finns något värde angett för hur många eller hur stor andel av svensk film som ska bevaras för att målet ska vara uppnått. Det berörs inte heller av principen om armlängds avstånd.

Likaså är det fjärde målet ett lägesmål men definierat med svårfångade värdeord. Första delen av målet är uppföljnings- och mätbart, dvs. att svensk film sprids allt mer utomlands, men det saknas ett värde för när målet kan anses som uppnått samt ett utgångsläge att jämföra med. Andra delen av målet är svårare att mäta eftersom det är otydligt vad som menas med ”kvalificerat internationellt utbyte och samverkan”. Det berörs samtidigt till viss del av

principen om armlängds avstånd. Av förarbetena (prop. 2015/16:132) framgår att filmpolitiken ska medverka till att intresset för svenska filmskapare, skådespelare och filmarbetare fortsätter att vara stort, liksom intresset för att förlägga inspelningar till Sverige. Vidare sägs att internationellt utbyte och samverkan är av stor betydelse för såväl produktion och distribution av film som bevarande av och tillgång till filmen som kulturarv. Förtydligandet i förarbetena kan vara en utgångspunkt för att operationalisera den andra delen av målet. Dock behövs ytterligare förtydliganden för att göra den andra delen av målet lättare att mäta, men med beaktande av att detta bör överlåtas till experter att bedöma. Vidare finns även i detta mål en formulering som säger att något ska ske *alltmer* utan att ange jämfört med när eller om ökningen ska vara konstant.

Det femte målet är ett lägesmål med ganska svårångade värdeord som är svårt att mäta och därmed även svårt att följa upp. Det framgår inte vad som menas med ”goda kunskaper om film och rörlig bild” eller vad som egentligen menas med att ”ges möjligheter till eget skapande”. Av förarbetena framgår att filmpedagogiskt arbete i skolan spelar en väsentlig roll på alla nivåer samt att föreningsdrivna filmverksamheter har stor betydelse för barns och ungas kunskaper om rörlig bild och möjligheter till eget skapande. Om målet hade varit operationaliserat som i förarbetena skulle det ha varit lättare att mäta. Målet berörs inte av principen om armlängds avstånd.

Det sjätte målet är ett lägesmål formulerat med svårångade värdeord, som gör det svårt att mäta och följa upp, dock utan att beröras av principen om armlängds avstånd. Av förarbetena framgår bl.a. att filmpolitiken ska bidra till att långsiktigt främja och upprätthålla jämställdhet och mångfald i svensk filmproduktion. Det framgår även att de nationella filmstöden ska fördelas jämnt mellan kvinnor och män. Vidare nämns i förarbetena att mångfald bl.a. är när människor från olika kulturer och traditioner, med olika funktionsförmågor och erfarenheter möts och får höras. En operationalisering i linje med förarbetena hade gjort vissa delar lättare att följa upp; t.ex. går det att följa upp könsfördelningen av de nationella filmstöden.

Det sjunde målet kan tolkas som ett vagt lägesmål och är formulerat med svårångade värdeord. Målet är därmed svårt att mäta och följa upp, men berörs inte av principen om armlängds avstånd. Av förarbetena framgår bl.a. att filmpolitiken ska utformas för att stärka såväl tillgången till visningskanaler och distributionsformer som förutsättningarna för möten, samtal och publicitet. Det går att mäta tillgången till visningskanaler och distributionskanaler, men eftersom det inte finns något värde för hur stor tillgången ska vara är det svårt att bedöma om målet är uppfyllt.

3.4.5 Principen om armlängds avstånd berör inte alla mål

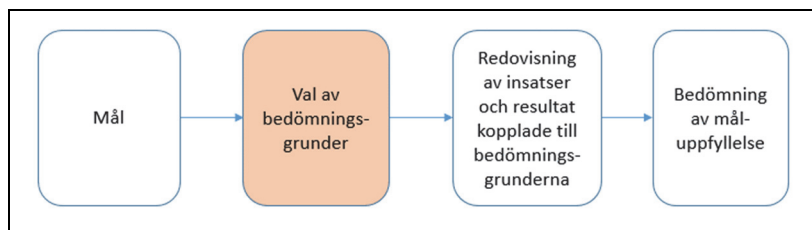
Genomgången visar att de flesta av målen är främjandemål och/eller mål som definieras med svårångade värdeord. De nationella kulturpolitiska målen är

delvis visionära. Målen för litteratur- och läsfrämjande är till stora delar uppföljningsbara. Målen för kulturmiljöområdet är svåra att följa upp medan målen för filmområdet är nyast och till stora delar uppföljningsbara.

Några av de nationella kulturpolitiska målen berörs av principen om armlängds avstånd. Det gäller t.ex. målet att konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling och att kulturpolitiken ska främja kvalitet och konstnärlig förnyelse. Andra berörs inte, såsom målet att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Inom det litteratur- och läsfrämjande området berörs endast målet om tillgång till litteratur *av hög kvalitet* av principen. Inget av kulturmiljömålen berörs av principen eftersom målen inte kom in på frågor om kulturens kvalitet eller konstnärlig frihet. Inom filmområdet berörs t.ex. de mål som har det svårfångade ordet ”värdefull” av principen om armlängds avstånd. Där emot berörs inte t.ex. målet att jämställdhet och mångfald präglar filmområdet.

3.5 Bedömningsgrunder

I följande avsnitt ställs frågan vilka bedömningsgrunder (statistik, indikatorer och annat, t.ex. utredningar och utvärderingar) som regeringen använder sig av i sin resultatredovisning. Vidare görs en genomgång av bedömningsgrunder som det skulle kunna vara möjligt att använda sig av. Avsnittet handlar alltså om verksamhetslogikens andra steg.



3.5.1 Den nationella kulturpolitiken

Regeringen har i resultatredovisningen tagit fram vad den kallar gemensamma bedömningsgrunder för kulturområdet. I kontakt med Kulturdepartementet framkom att Kulturdepartementet betraktar de gemensamma bedömningsgrunderna som en del av samtliga bedömningsgrunder för uppföljningen av målen för kulturpolitiken. De finns med i den inledande, gemensamma resultatredovisningen för att de är en del av uppföljningen av helheten för kulturpolitiken. Bedömningsgrunderna är enligt departementet ett sätt att tydliggöra vad regeringen utgår från, men de har inte samma status som resultatindikatorer.⁸⁶

⁸⁶ Information från Kulturdepartementet den 10 maj 2019.

Urval av bedömningsgrunder

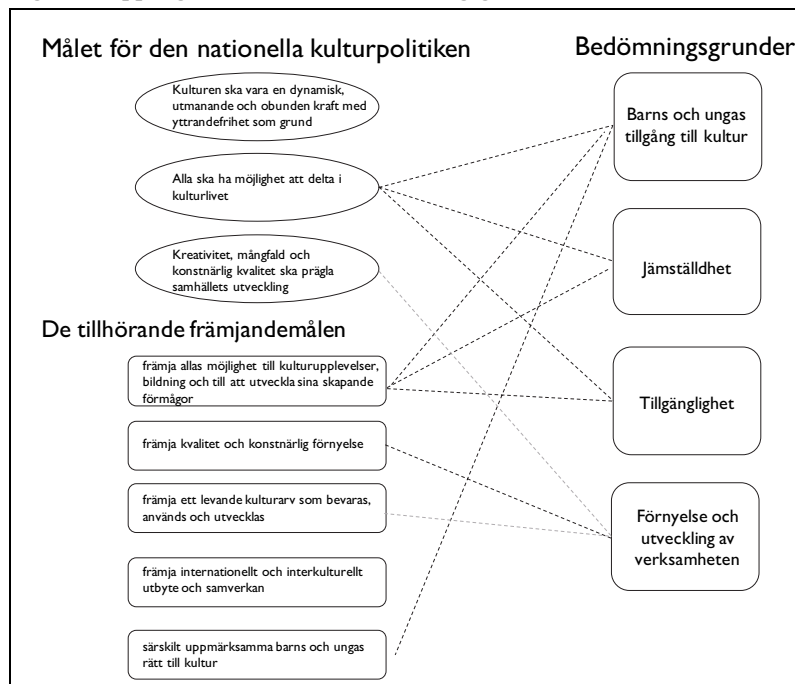
De gemensamma bedömningsgrunderna för kulturområdet är

- barns och ungas tillgång till kultur
- jämställdhet
- tillgänglighet
- förnyelse och utveckling av verksamheten.

Regeringen redovisar inte hur bedömningsgrunderna har valts ut. De är inte kvantifierade eller tidssatta, vilket gör dem svårare att använda. Den fjärde bedömningsgrunden, förnyelse och utveckling av verksamheten, kolliderar med principen om armlängds avstånd, som ju anger att politiken inte ska bedöma verksamheternas kvalitet. Det är därför svårt att se varför förnyelse och utveckling av verksamheten har valts som en bedömningsgrund.

Bedömningsgrunderna täcker delvis de nationella kulturpolitiska målen, se figur 2.

Figur 2 Koppling mellan mål och bedömningsgrunder



Källa: Egen bearbetning av de nationella målen och bedömningsgrunderna i prop. 2018/19:1 utg.omr. 17.

Målet att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund motsvaras inte av någon bedömningsgrund. Att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet kan sägas motsvaras av bedömningsgrunderna barns och ungas tillgång till kultur, jämställdhet och tillgäng-

lighet. Målet att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling täcks endast delvis av bedömningsgrunden förnyelse och utveckling av verksamheten eftersom målet uttalar sig om ett tillstånd i hela samhället medan bedömningsgrunden mäter kulturverksamheter.

Att kulturpolitiken ska främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor kan delvis sägas motsvaras av barns och ungas rätt till kultur, jämställdhet samt tillgänglighet. Att politiken ska främja kvalitet och konstnärlig förnyelse överensstämmer till stor del men inte helt med bedömningsgrunden förnyelse och utveckling av verksamheten.

Syftet att främja ett levande kulturarv kan endast till liten del anses motsvaras av bedömningsgrunden förnyelse och utveckling av verksamheten. Avsikten att främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan motsvaras inte av någon bedömningsgrund. Att politiken särskilt ska uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur motsvaras till stor del av bedömningsgrunden barns och ungas tillgång till kultur.

Bedömningsgrunder som skulle kunna användas

Den första delen av målet för den nationella kulturpolitiken (att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund) är inte lätt att operationalisera och ta fram bedömningsgrunder för. Ett kriterium kan vara att skaffa sig en bild av hur stor kultursektorn är. Här kan man använda uppgifter om samhällets utgifter för kultur och andra underlag som belyser kulturinstitutionernas ekonomiska villkor.

En annan aspekt av målet är kulturens självständighet. Även utifrån denna aspekt kan det vara relevant att se hur stora möjligheterna är för konstnärer och kulturutövare att leva på sitt arbete. Den konstnärspolitiska utredningen beskrev konstnärernas position och möjligheten för konstnärer att leva på sitt yrke. Myndigheten för kulturanalys har publicerat en rapport om hot, trakasserier och våld mot konstnärer och författare i Sverige. Framöver kan också Myndigheten för kulturanalys nya statistik om fria grupper inom scenkonsten komma att kunna användas för detta ändamål.

Det är något lättare att operationalisera och ta fram bedömningsgrunder för och mäta den andra delen av målet, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Både ULF-undersökningarna och SOM-undersökningen har uppgifter om utövande och deltagande i olika kulturaktiviteter uppdelat på kön, ålder, hushållstyp, svensk/utländsk bakgrund, utbildningsnivå och bostadsregion. Eurostat har statistik om deltagande i kulturella aktiviteter, t.ex. andel som går på bio eller teater, konsert, opera, balett eller annan dansföreställning respektive andel som besökt ett forn- eller byggnadsminne, ett museum eller en konstupställning. Undersökningen innehåller också uppgifter om huvudsakliga orsaker för att *inte* delta i kulturaktiviteter. Eurostat har vidare statistik om andel i olika länder som själva utövar någon kulturaktivitet och om hushållens utgifter för varor och tjänster som räknas till kultursektorn. Databasen visar också statistik om offentliga utgifter för kultur och antalet anställda i någon

form av kulturrelaterad verksamhet i de olika medlemsländerna. Allas möjlighet att delta i kulturlivet kan också belysas med hjälp av uppgifter om utbudet av kultur. Man kan då utgå från uppgifter om bibliotekens, museernas, arkivens, biografernas och andra institutioners utbud av samlingar och aktiviteter.

Den tredje delen av målet är att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling. Med tanke på principen om armlängds avstånd bedömer inte regeringen den konstnärliga kvaliteten, men principen hindrar inte att det är möjligt för regeringen att uttala sig om huruvida kreativitet och mångfald präglar samhällets utveckling. Kreativitet skulle kunna belysas med hjälp av uppgifter om andel av befolkningen som själva utövar kulturaktiviteter. Mångfald är ett flertydigt begrepp som behöver definieras för att kunna mätas. Myndigheten för kulturanalys har publicerat en rapport om kulturinstitutionernas tolkningar av mångfaldsuppdraget. I rapporten visar myndigheten att mångfaldsbegreppet breddats från att tidigare framför allt syfta på etnicitet till att nu även inbegripa ålder, funktionsnedsättning, bostadsort, kön eller sexuell läggning.⁸⁷ Om begreppet mångfald definieras kan målet operationaliseras och bedömningsgrunder tas fram och mätas genom att exempelvis undersöka olika gruppers utövande och deltagande i kulturaktiviteter.

3.5.2 Litteratur- och läsfrämjande

Urval av bedömningsgrunder

I budgetpropositionen för 2019 skriver regeringen i inledningen att man använder följande bedömningsgrunder:

- bidragsgivning till biblioteksverksamhet samt övriga biblioteksfrämjande insatser med utgångspunkt i bl.a. bibliotekslagen (2013:801)
- bidragsgivning till litteratur och kulturtidskrifter och internationellt litteratursamarbete för att främja mångfald, kvalitet och fördjupning i utgivningen samt spridning och läsning av litteratur och kulturtidskrifter
- insatser för att främja ett ökat läsande
- produktion, utlåning och distribution av tillgänglig litteratur och medier.

Bedömningsgrunder som skulle kunna användas

Området litteratur- och läsfrämjande är ett exempel på ett område där ESV:s förslag om en ökad användning av statistik, utvärderingar och analyser skulle kunna tillämpas för att ge en bredare och mer rättvisande bild.

När det gäller den del av målet som innebär att alla ska ges möjlighet att utveckla god läsförmåga respektive syftet att öka läsförmågan skulle PISA-undersökningens uppgifter om 15-åringars läsförmåga eller PIRLS-undersökningens uppgifter om 10-åringars läsförmåga kunna användas som indikatorer.

⁸⁷ Myndigheten för kulturanalys (2017). Vilken mångfald? Kulturinstitutioners tolkningar av mångfaldsuppdraget, s. 20 f.

Målet om tillgång till litteratur av hög kvalitet skulle kunna bedömas med hjälp av den officiella biblioteksstatistikens uppgifter om bestånd. Det finns uppgifter om fysiskt bestånd och bestånd på de nationella minoritetsspråken och på utländska språk. Statistiken ger uppgifter om bestånd och utlån av anpassade medier för personer med läsnedsättning samt bestånd, nyförvärv och utlån till barn och unga. Statistiken innehåller också uppgifter om publika datorer, läsplattor, e-boksläsare, Daisy-spelare eller surfplattor vid de offentligt finansierade biblioteken. Dessutom kan biblioteksstatistikens nyckeltal om antal serviceställen per 1 000 invånare vara en relevant uppgift för att bedöma tillgången. Biblioteksstatistiken publiceras årligen.

Det finns god tillgång till statistik om läsning. Till exempel ger SOM-undersökningen uppgifter om läsning av skön- och facklitteratur. SOM-institutets tidsserier innehåller uppgifter om läsning av tryckta böcker, av e-böcker och av ljudböcker. Det går alltså att få uppgifter om läsning av skönlitteratur i tryckta böcker, e-böcker eller ljudböcker samt facklitteratur i tryckta böcker, e-böcker eller ljudböcker. Statistiken är uppdelad på läsning flera gånger per vecka, någon gång per vecka, någon gång per månad, någon gång per kvartal, någon gång de senaste 12 månaderna respektive aldrig. Statistiken innehåller också långa tidsserier om läsning i olika grupper (utifrån kön, utbildning, ålder och boendeområde). SOM-institutets undersökning genomförs varje år.

3.5.3 Kulturmiljö

Urval av bedömningsgrunder

Bedömningen baseras enligt resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2019 på uppgifter som

- bidragsgivning
- tillämpning av lagstiftning
- kunskapsuppbyggnad
- arbete för ökad tillgänglighet, samverkan och samarbete.

Bedömningen görs vidare utifrån resultat relaterade till relevanta bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet.

Bedömningsgrunder som skulle kunna användas

Utvecklingen för målet att främja ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas skulle kunna belysas med Myndigheten för kulturanalys kulturmiljöstatistik. Där finns bl.a. uppgifter om skyddade byggnader, fornlämningar, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen, världsarv och kulturresevat. Statistiken görs dock inte varje år och flera uppgifter är från 2015. Stora delar av kulturmiljöstatistiken är inte heller jämförbar bakåt i tiden. Riksantikvarieämbetet publicerar statistik om antal registrerade fornlämningar i olika län och antalet nyregistrerade fornlämningar. De senaste uppgifterna är från december 2018. Riksantikvarieämbetet

rapport Riksintressen i siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen kan också vara relevant. Likaså är Naturvårdsverkets årliga uppföljning av miljökvalitetsmålen relevant.

Uppgifter om utvecklingen för målet att främja människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön skulle kunna belysas med hjälp av Myndigheten för kulturanalys kulturmiljöstatistik som innehåller uppgifter om vilka ideella organisationer inom kulturmiljöområdet som fått bidrag samt uppgifter om hembygdsrörelsen (antal föreningar, gårdar, byggnader och hembygdsrörelsens verksamhet).

Till målet att främja ”ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser” kan Riksantikvarieämbetets Attraktionskraft kulturmiljö – Antal besök till 260 platser åren 2013–2015 från 2017 användas. Likaså kan uppgifter om antalet arrangemang under Kulturarvsdagen och Arkeologidagen vara relevanta för att belysa målet.

Det är en större utmaning att hitta underlag för att belysa målet att främja en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen. Riksantikvarieämbetets rapport Attraktionskraft kulturmiljö togs fram i syfte att belysa den attraktionskraft kulturmiljöer har för den regionala tillväxten och synliggöra kulturmiljöers potential som tillväxtgeneratorer och skulle kunna användas.

3.5.4 Film

Urval av bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder som regeringen utgår från enligt budgetpropositionen för 2019 är

- fördelning av statsbidrag för att stödja utveckling och produktion av svensk film
- fördelning av statsbidrag för att sprida, visa och tillgängliggöra film i hela landet
- antalet filmer ur det svenska filmarvet som har digitaliserats och gjorts tillgängliga genom t.ex. visningar i Sverige och utomlands
- insatser för att främja svensk film i utlandet, bl.a. vid festivaler och genom export
- könsfördelningen när det gäller mottagare av Filminstitutets produktionsstöd och Konstnärsnämndens filmstöd.

Därutöver görs enligt regeringen bedömningen utifrån resultat relaterade till relevanta bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet (dvs. barns och ungas tillgång till kultur, jämställdhet, tillgänglighet samt förnyelse och utveckling av verksamheten).

Bedömningsgrunder som skulle kunna användas

SOM-institutets kulturvaneundersökning innehåller uppgifter om vanor kring fotografering/filmning och att gå på bio samt att se på film. Denna statistik skulle kunna användas för att följa upp målen om att utveckling och produktion av värdefull svensk film sker kontinuerligt och i olika delar av landet samt att allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformer i hela landet. Likaså har Eurostat uppgifter om privatpersoners användning av datorer och internet 2016.

I regeringens proposition 2015/16:132 Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik presenterades flera förslag på mått för att följa upp de nya målen för filmpolitiken. Flera av förslagen används i budgetpropositionen för 2019 men inte alla; exempelvis används inte spridning av film som sker olovligen, biografsalongernas geografiska fördelning eller importerade titlar i olika visningsfönster. Någon förklaring till varför vissa har valts och andra inte redovisades inte.

Några mått som används redan i dag skulle kunna lyftas till uttryckliga indikatorer. Exempelvis skulle exporten av svensk film kunna användas som en indikator för att följa upp den första delen av målet att svensk film sprids alltmör utomlands och kvalificerat internationellt utbyte och samverkan sker på filmområdet.

3.5.5 Bedömningsgrunder finns men kan utvecklas

Sammanfattningsvis kan konstateras att de gemensamma bedömningsgrunderna för kulturområdet endast delvis täcker målen. De används endast i begränsad omfattning i resultatredovisningarna.

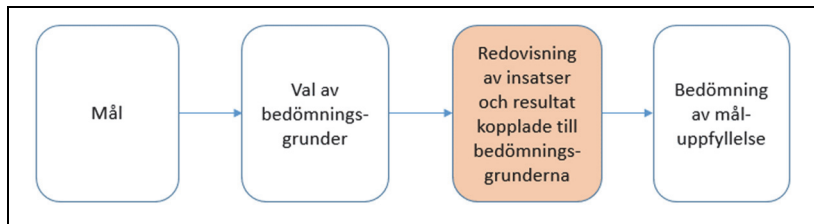
Regeringen beskriver inte hur den har tagit fram bedömningsgrunderna. Det är svårt att förklara valet av den gemensamma bedömningsgrunden ”förnyelse och utveckling av verksamheten” eftersom politiken med hänsyn till principen om armlängds avstånd enligt praxis avstår från att göra bedömningar av innehållet i kulturverksamheter.

Andra bedömningsgrunder skulle kunna användas. Ett exempel är att uppgifter från de kulturvaneundersökningar som finns skulle kunna användas för att följa upp det nationella kulturpolitiska målet att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Ett annat exempel är den återkommande PISA-undersökningen som skulle kunna användas för att belysa utvecklingen av läsförmågan. Därtill skulle exempelvis biblioteksstatistikens uppgifter om bibliotekens bestånd t.ex. utifrån medietyp, språk och olika användargrupper kunna utgöra bedömningsgrunder.

3.6 Redovisning av insatser och resultat

Den tredje delen av verksamhetslogiken är redovisning av insatser och resultat kopplade till bedömningsgrunderna. I avsnittet nedan undersöks om reger-

ingen redovisar uppgifter som kan kopplas till de bedömningsgrunder regeringen valt. Frågan om huruvida det är framför allt insatser eller resultat som redovisas besvarades i förra kapitlet. Delavsnitten om litteratur- och läsfrämjande, kulturmiljö och film nedan avslutas därför med korta refererat om insatser kontra resultat från kapitel 2.



3.6.1 De gemensamma bedömningsgrunderna

I den gemensamma resultatredovisningen som inleder budgetpropositionen nämns bedömningsgrunden barn och unga. Det görs dock i förhållande till ett kulturpolitiskt mål och inte en bedömningsgrund, vilket märks av formuleringen ”barns och ungas rätt till kultur” som uttrycker ett mål (bedömningsgrunden är ”barns och ungas tillgång till kultur”).

Bland de nio kulturområden som omfattas av de gemensamma bedömningsgrunderna är det fem områden som tar upp barn och unga i resultatredovisningen. Tre av dessa områden nämner barn och unga i analys- och slutsatsavsnittet i budgetpropositionen för 2018. För kulturområdesövergripande verksamhet, teater, dans och musik samt film är barn och unga en utpekad målgrupp i områdets egna bedömningsgrunder. Med andra ord är det endast två av nio områden som behandlar barns och ungas tillgång till kultur utan att det är en av områdets egna bedömningsgrunder.

När det gäller bedömningsgrunden jämställdhet är det också fem områden som tar upp frågan i resultatredovisningen. Tre av dessa kommenterar jämställdhetsfrågor även i analys- och slutsatsavsnittet.

För tillgänglighet i bemärkelsen möjlighet för människor med någon funktionsnedsättning att ta del av och delta i kulturverksamheter är det sex områden som tar upp sådana aspekter i de resultatredovisande delarna. Fyra av dessa gör det dessutom i analys- och slutsatsavsnittet.

Regeringen gör ingen redovisning av den fjärde bedömningsgrunden med hänvisning till principen om armlängds avstånd.

Med andra ord lyfts de för kulturområdet gemensamma bedömningsgrunderna inte särskilt fram i resultatredovisningen, varken i den gemensamma resultatredovisningen för hela kulturområdet eller i de nio separata områdena. De gemensamma bedömningsgrunderna redovisas sällan om inte motsvarande områdesspecifika bedömningsgrunder samtidigt finns för området. Däremot stämmer de gemensamma bedömningsgrunderna väl överens med intentionerna i den svenska kulturpolitiken och de genomsyrar området även om de sällan redovisas uttalat.

Vid kontakt med Kulturdepartementet i fråga om den inledande resultatredovisningen beskriver departementet att det i respektive underindelad avsnitt finns hänvisningar till de kulturområdesövergripande bedömningsgrunderna. Av hänvisningen framgår också att bedömningen även görs i förhållande till relevanta bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet. Det innebär enligt departementet att resultat för alla de kulturområdesövergripande bedömningsgrunderna inte alltid redovisas i varje avsnitt. Det kan enligt departementet bero på att det inte finns resultatinformation eller på att de resultat som eventuellt finns inte har bedömts som de mest relevanta att redovisa när ett urval görs.⁸⁸

3.6.2 Litteratur- och läsfrämjande

Regeringen redovisar samtliga bedömningsgrunder som angetts i inledningen till avsnittet om litteratur- och läsfrämjande.

Uppgifter i resultatredovisningen som anknyter till den första bedömningsgrunden är t.ex. bidrag till regional biblioteksverksamhet i Stockholms län. En tabell anknyter till den andra bedömningsgrunden. Tabellen visar bidrag till litteratur, kulturtidskrifter och läsfrämjande 2015–2017. Tabellen kompletteras med uppgifter i löptext om bl.a. efterhandsstöd, produktionsstöd till kulturtidskrifter samt medel för utgivning av nationella minoriteters litteratur och kulturtidskrifter. Den tredje bedömningsgrunden redovisas genom uppgifter om bidrag som lämnats till läsfrämjande insatser under skollov, att en ny läsambassadör utsetts, att Kulturrådet uppmärksammat vuxna som inte läser samt barn- och ungdomsbokskatalogen och projektet Bokstart. Till den fjärde bedömningsgrunden används uppgifter om de tjänster som MTM tillgängliggör.

Regeringen redovisar i huvudsak insatser på området. Det finns några exempel på redovisade resultat till följd av statliga insatser, se avsnitt 2.7.3.

3.6.3 Kulturmiljö

Bedömningsgrunderna är bidragsgivning, tillämpning av lagstiftning, kunskapsuppbyggnad och arbetet för ökad tillgänglighet, samverkan och samarbete. Det finns uppgifter som kopplar till samtliga bedömningsgrunder.

Redovisningen av bidragsgivningen till kulturmiljövård och vad det använts till finns i tabell, uppdelat på länsstyrelsernas beslut och Riksantikvarieämbetet. Flera andra bidrag redovisas i löptext.

Flera uppgifter om tillämpning av lagstiftning redovisas. Till exempel finns uppgifter om åtgärder som främjat tillämpningen av kulturmiljölagen. Ett annat exempel är arbete med att nå kulturarvsmålen, t.ex. genom att Riksantikvarieämbetet prioriterat miljö kvalitetsmålen Levande skogar, God byggd miljö och Levande sjöar och vattendrag.

⁸⁸ Information från Kulturdepartementet den 10 maj 2019.

Resultatredovisningen innehåller även uppgifter om kunskapsuppbyggnaden inom området. Några exempel är antal projekt vid Kulturarvslaboratoriet, utvecklingen för K-samsök och antal levererade objekt till kulturarvsportalen Europeana.

Likaså finns flera exempel på redovisning av uppgifter som kopplar till den fjärde bedömningsgrunden. Till exempel nämns att samverkan har genomförts mellan bl.a. kommuner, landsting, hembygdsföreningar och fastighetsägare. Flera länsstyrelser har uppgett att bidrag använts till insatser för att främja integration. Dessutom redovisas insatser för att öka tillgängligheten, t.ex. guidning på olika språk, och till fysisk anpassning i form av leder, ramper och spänger. Riksantikvarieämbetets samverkan med sju andra myndigheter nämns, liksom det uppdrag som tio myndigheter fått för att utarbeta vägledande strategier för kulturmiljöfrågor.

Regeringen beskriver till stor del olika insatser. Även om redovisningen av insatser dominerar så redovisar regeringen även några faktiskt uppnådda resultat till följd av insatserna. Några resultat är beskrivningar av tillstånd inom området utan att regeringen redovisar faktiska resultat till följd av insatserna. Se vidare avsnitt 2.7.7.

3.6.4 Film

Regeringen redovisar uppgifter för samtliga bedömningsgrunder. Den första bedömningsgrunden använder regeringen i avsnittet om utveckling och produktion av svensk film, när den bl.a. redovisar nyckeltal för stöd till svensk filmproduktion. När det gäller den andra och fjärde bedömningsgrunden redovisar regeringen i avsnittet om tillgänglighet bl.a. Filminstitutets stödgivning till biografier och exporten av svensk film. Den tredje bedömningsgrunden används i avsnittet Ett filmarv som bevaras, används och utvecklas, där en tabell med uppgifter om antal digitaliserade filmer, antal biografvisningar av digitala filmer totalt och utomlands återfinns.

Regeringen använder i avsnittet Jämställdhet och mångfald den femte bedömningsgrunden. Exempelvis redovisar regeringen en tabell med uppgifter om andel kvinnor respektive män på nyckelroller i projekt som fått produktionsstöd av konsulent till lång spelfilm.

När det gäller övriga gemensamma bedömningsgrunder för kulturområdet går de till stor del in i de särskilda bedömningsgrunderna. I fråga om den gemensamma bedömningsgrunden barns och ungas tillgång till kultur redovisar regeringen ett särskilt avsnitt om film för barn och unga som ju också är ett mål för filmområdet.

Regeringen redovisar många insatser. Flera resultat redovisas också, dock något färre än antalet insatser. Det finns exempel på när regeringen redovisat resultat som kommit till stånd till följd av statliga insatser och det finns resultat som är beskrivningar av tillstånd inom området, se avsnitt 2.7.10.

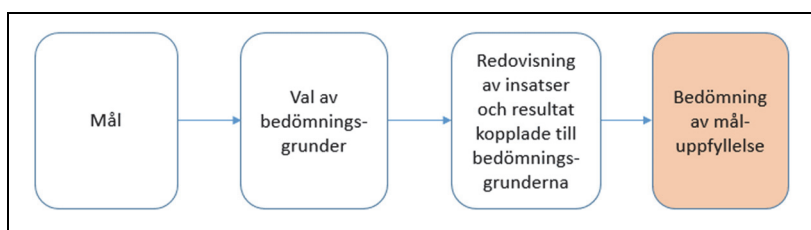
3.6.5 Insatser och resultat redovisas för områdenas särskilda bedömningsgrunder

En sammanfattande iakttagelse är att regeringen redovisar insatser och resultat för områdenas särskilda bedömningsgrunder inom samtliga tre fördjupningsområden.

Däremot görs det ingen fullständig redovisning av de bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet. Om de redovisas finns ofta motsvarande bedömningsgrunder samtidigt för ett delområde. Kulturdepartementet uppger att det beror på att det inte alltid finns resultatinformation att tillgå. Departementet gör också ett urval och redovisar de resultat som departementet bedömer är mest relevanta.

3.7 Bedömning av måluppfyllelse

I följande avsnitt redovisas om resultatredovisningen ger information om huruvida avsedda mål och delmål har uppnåtts. Avsnittet berör den fjärde och sista delen i verksamhetslogiken.



3.7.1 Bedömning av målen i den gemensamma resultatredovisningen

Delvis oklar bedömning i den gemensamma redovisningen

Regeringen diskuterar de nationella målen i den gemensamma resultatredovisningen i inledningen av budgetpropositionen. Regeringen tar upp de flesta av de nationella kulturpolitiska målen och gör en övergripande bedömning av vad som bidragit till uppfyllelsen av målen samt ger vissa särskilda bedömningar. I texten sägs dock inte explicit att det är just de nationella kulturpolitiska målen som regeringen förhåller sig till i avsnittet.

Avsnittet inleds med en allmän bedömning: ”Regeringen bedömer att de statliga insatserna inom kulturområdet, bl.a. i form av bidragsgivning till olika verksamheter, på olika sätt bidrar till uppfyllelsen av de nationella kulturpolitiska målen, samt de övriga riksdagsbundna målen avseende litteratur- och läsfrämjande, film, arkitektur, formgivning och design, arkiv respektive kulturmiljö.”⁸⁹ Det är svårt att veta om regeringen med det anser att målen är uppfyllda eller om meningen ska tolkas som att insatserna gett bidrag i riktning

⁸⁹ Prop. 2017/18:1 utg.omr. 17 s. 28.

mot ökad måluppfyllelse. Ingen bedömning görs heller av måluppfyllelsen för andra kulturpolitiska mål, t.ex. målen för språkpolitiken.

Regeringen tar i avsnittet upp den första delen av det övergripande målet. Ingen bedömning av måluppfyllelsen görs men regeringen skriver att den bedömer att det är viktigt att det finns goda förutsättningar för bl.a. den fria konsten för att uppnå målet att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund.

Ingen bedömning görs av de andra delarna av det övergripande målet, alltså att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet eller om huruvida kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet präglar samhällets utveckling. Principen om armlängds avstånd skulle kunna förklara varför man inte bedömer målet om konstnärlig kvalitet.

Det första främjandemålet (att främja allas möjlighet till kulturupplevelser och bildning och till att utveckla sina skapande förmågor) kommenteras indirekt. Regeringen skriver att kultursamverkansmodellen bidrar till att skapa förutsättningar för att människor ska kunna ta del av och utöva kultur i hela landet. Regeringen pekar också på att satsningen Äga rum med inriktning på konst och kultur i områden med socioekonomiska utmaningar eller lågt valdeltagande är betydelsefull för att främja och ta till vara kulturella initiativ i hela landet.

Det tredje främjandemålet (att främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas) tas upp: ”Regeringen bedömer att museernas arbete med att främja allas möjligheter att ta del av det gemensamma kulturarvet gett goda resultat.”⁹⁰

Likaså skriver regeringen att insatser bidragit till det fjärde främjandemålet: ”Regeringen bedömer att insatser som genomförts och arbete som bedrivits i olika internationella sammanhang har bidragit till och är fortsatt viktiga för att främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan, samt för att främja Sverige bilden.”⁹¹

Även det femte främjandemålet (att särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur) diskuteras: ”I många fall bidrar de statliga insatserna till att uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur. Stödet till den kommunala musik- och kulturskolan förbättrar, genom att främja låga elevavgifter, möjligheterna för fler flickor och pojkar att delta i verksamheten. Skapande skola bidrar till att kulturella och konstnärliga uttryck integreras i förskolan, förskoleklassen samt grundskolan och motsvarande skolformer, vilket innebär att ett stort antal flickor och pojkar får ta del av professionell kultur i utbildningen. Viktigt för barn och unga är vidare de insatser som regeringen genomför för att utveckla en god läsförmåga och tillgängliggöra litteratur.”⁹² Även här används uttrycket att insatser har bidragit till målet och att insatserna är viktiga.

Kulturdepartementet svarar vid en kontakt att analys och slutsatser inte nödvändigtvis behöver redovisas för varje del av en målformulering. Vissa

⁹⁰ Prop. 2017/18:1 utg.omr. 17 s. 28.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

delar av målformuleringen är mer visionära. De strecksatser som hör till målen är mer konkreta och de är samtliga representerade i resultatredovisningen som helhet. Utgångspunkten är att redovisa resultat som bedömts som relevanta med utgångspunkt i tillgängliga uppgifter och göra bedömningar och dra slutsatser så långt som det bedöms möjligt och relevant.⁹³

Regeringen hänvisar till Myndigheten för kulturanalys bedömning

Myndigheten för kulturanalys gör bedömningar av måluppfyllelsen, se bilaga 3. Regeringen tar upp Myndigheten för kulturanalys bedömning av målen i avsnittet om kulturområdesövergripande verksamheter, under rubriken Lärande och forskning om kultur och underrubriken Myndigheten för kulturanalys. Regeringen är kortfattad och skriver: ”Myndigheten bedömer att uppfyllelsen av delaktighetsmålet ligger väl i linje med de nationella kulturpolitiska målen medan självständighetsmålet och i viss mån samhällsmålet inte når upp till de nationella kulturpolitiska målen.”⁹⁴

Däremot hänvisar inte regeringen till myndighetens bedömningar i den gemensamma resultatredovisningen i början av budgetpropositionen. Sammantaget gör det statusen på myndighetens bedömning otydlig och att det inte går att se vad regeringen anser om Myndigheten för kulturanalys bedömning.

3.7.2 Litteratur- och läsfrämjande

Delvis bedömning av måluppfyllelsen

Regeringen gör i budgetpropositionen för 2018 en uttalad bedömning att Kulturrådets insatser bidrar till att målet om att alla ska ha möjlighet att utveckla en god läsförmåga nås, bl.a. genom att myndigheten prioriterar flyktingar och asylsökande i bidragsgivningen och genom att bygga ut projektet Bokstart som riktar sig till små barn. Vidare framhåller regeringen att det arbete som utförs av Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) för att tillgängliggöra litteratur och samhällsinformation i hög grad bidrar till att uppfylla målet. Dock gör regeringen ingen bedömning av i vilken utsträckning målet är uppfyllt.

Den andra delen av målet anger att alla ska ha tillgång till litteratur av hög kvalitet. Regeringen gör ingen explicit koppling till eller bedömning av målet men skriver i analysavsnittet att Kulturrådets stöd till litteratur och kulturtidskrifter är betydelsefullt för att främja mångfald och kvalitet i utgivningen. Vidare skriver regeringen att MTM:s arbete bidrar till att uppfylla målet om att alla får tillgång till litteratur.

Regeringen gör ingen bedömning av om läsförmågan ökar, om fler tar del av fack- och skönlitteratur eller om kunskapen om läsningens betydelse ökar.

⁹³ Information från Kulturdepartementet den 10 maj 2019.

⁹⁴ Prop. 2017/18:1 utg.omr. 17 s. 63.

Uppföljningen av de nationella målen görs indirekt och delvis

Förutom de särskilda målen för politiken för litteratur- och läsfrämjande gäller de nationella kulturpolitiska målen för området. I resultatredovisningen redogör regeringen dock endast för de bedömningsgrunder som finns för politiken för litteratur- och läsfrämjande. Ibland överensstämmer de med eller överlappar de nationella kulturpolitiska målen.

I analys- och slutsatsavsnittet diskuteras bibliotekens betydelse för demokrati, delaktighet och kunskapsklyftor, vilket ligger nära det nationella kulturpolitiska målet om att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Mångfald, kvalitet och internationellt utbyte – som finns med i de nationella målen – nämns, men de är samtidigt bedömningsgrunder för litteratur- och läsfrämjande.

Det nationella målet att utveckla sina skapande förmågor skulle inom området litteratur- och läsfrämjande kunna inbegripa eget skrivande. Detta diskuteras dock inte. Att främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas skulle inom det aktuella området kunna innefatta det bokliga kulturarvet, men det nämns inte.

3.7.3 Kulturmiljö

Svag uppföljning av kulturmiljömålen

Regeringen anknyter i analysavsnittet i budgetpropositionen för 2018 till det första målet (att främja ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas). Regeringen gör bedömningen att det statliga kulturmiljöarbetet spelar en allt viktigare roll i byggandet av ett hållbart samhälle. Kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas bidrar till såväl social som ekonomisk och miljömässig hållbarhet. Ett kulturmiljöarbete som inriktas på tillgänglighet, delaktighet och inkludering ger möjligheter att främja möten och utbyte av kunskaper mellan människor med olika bakgrund.

Regeringen skriver vidare att kulturmiljöarbetet har breddats under senare år och att angelägna ändamål lagts till, såsom kulturresevat, kunskapsunderlag, det moderna samhällets kulturarv samt ett breddat perspektiv på tillgängliggörande. Utvecklingen har enligt regeringen medfört att endast de mest angelägna åtgärderna får medel, vilket i sin tur innebär begränsade möjligheter att uppfylla målet om en mångfald av kulturmiljöer.

Det fjärde målet är att främja en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen. Regeringen diskuterar i analysavsnittet värdet av att kulturmiljöerna tillvaratas inom andra sektorer och områden. Regeringen pekar på att goda avvägningar skapar möjligheter att nå både kulturmiljömålen och mål inom andra sektorer. Trycket på kulturmiljöarbetet och förvaltningsresurserna vid länsstyrelserna har dock ökat och en förutsättning för att regeringens ambitioner och mål inom andra politikområden ska kunna nås är en effektiv och rättssäker handläggning med goda intresseavvägningar.

Det andra och tredje målet bedöms inte. Möjligtvis är avsikten att meningen ”Ett kulturmiljöarbete som inriktas på tillgänglighet, delaktighet och inkludering ger möjligheter att främja möten och utbyte av kunskaper mellan människor med olika bakgrund”, som återfinns i ett stycke om hållbarhet och därför kan tolkas som ett uttryck för social hållbarhet, även ska syfta på mål två och tre.

Regeringen gör också en hänvisning till den årliga uppföljning av miljökvalitetsmålen som redovisas av Naturvårdsverket. Uppföljningen visar på fortsatta utmaningar för kulturmiljövärdena. Inom skogsbruket är t.ex. skadenivåerna på forn- och kulturlämningar fortsatt höga.

De nationella målen följs upp delvis och indirekt

Det nationella målet att främja ett kulturarv som bevaras, används och utvecklas ligger nära målet att det statliga kulturmiljöarbetet ska främja ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas. Redovisningen av kulturmiljömålet täcker därmed delvis det nationella målet. Det nationella målet om att främja allas möjlighet till kulturupplevelser och bildning och till att utveckla sina skapande förmågor överlappar också delvis det kulturpolitiska målet att det statliga kulturmiljöarbetet ska främja människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och deras möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön. Resultatredovisningen av det senare målet är därmed relevant för det nationella målet. Inga uttalade kopplingar görs dock till de nationella kulturpolitiska målen.

3.7.4 Film

Ingen bedömning om måluppfyllelsen på grund av nya mål

Regeringen valde att inte göra någon bedömning utifrån de nya målen i budgetpropositionen för 2018. I budgetpropositionerna för 2015–2018 var regeringens samlade bedömning att resultaten av de statliga insatserna var i linje med den inriktning som tidigare fanns för filmpolitiken (se avsnitt 2.7.10 Film – Regeringens analys och slutsatser).

De nationella målen följs endast upp delvis och indirekt

De mål som gäller för den nationella kulturpolitiken går till viss del in i målen för den nationella filmpolitiken. Exempelvis är en del av det nationella målet att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet, vilket återspeglas i filmpolitikens andra mål, dvs. att allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformer i hela landet. Ett annat exempel på ett av de tillhörande främjandemålen för den nationella kulturpolitiken är att främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. Detta mål återspeglas i filmpolitikens tredje mål, dvs. att filmarvet bevaras, används och utvecklas. Dock redovisade regeringen inga kopplingar mellan målen för filmpolitiken och målen för den nationella kulturpolitiken.

3.7.5 Delvis bedömning av målen

Sammanfattningsvis gör regeringen en delvis bedömning av målen. I den gemensamma resultatredovisning som inleder budgetpropositionen tar regeringen upp de flesta av de nationella kulturpolitiska målen och lyfter fram insatser som bidragit till måluppfyllelsen samt gör vissa uttalanden om enskilda kulturpolitiska mål. En återkommande formulering är att insatser har bidragit till målet och att insatserna är viktiga. Utifrån regeringens formuleringar är det svårt att veta om regeringen anser att målen är uppfyllda eller om den anser att insatserna gett bidrag i riktning mot ökad måluppfyllelse och att mer arbete återstår innan målen är uppfyllda.

För litteratur- och läsfrämjande görs endast en delvis och indirekt bedömning av de nationella kulturpolitiska målen. Det görs delvis en bedömning av måluppfyllelsen för de särskilda målen för området. Inom kulturmiljöområdet följs de nationella kulturpolitiska målen upp delvis och indirekt. Det görs en svag bedömning av de särskilda kulturmiljömålen. Även inom filmområdet görs bedömningen av de nationella målen endast delvis och indirekt. De särskilda målen för filmområdet är så nya att det inte gjorts någon bedömning av dem i budgetpropositionen.

3.8 Verksamhetslogik

Efter den genomgång som gjorts i avsnitt 3.4 till 3.7 är det möjligt att säga om resultatredovisningarna innehåller en verksamhetslogik. För det första undersöks om målen angetts och för det andra om de har preciserats med hjälp av bedömningsgrunder (inkl. indikatorer). För det tredje undersöks om regeringen har redovisat insatser och resultat kopplade till dessa bedömningsgrunder och för det fjärde om regeringen har gett en bedömning av måluppfyllelsen.

3.8.1 Den nationella kulturpolitiken

Regeringen anger de riksdagsbundna målen. Det gemensamma *målet* för den nationella kulturpolitiken med tillhörande främjandemål gäller för nio områden (se avsnitt 2.2) samt för kulturområdet som helhet. Det övergripande målet är svårt att mäta och följa upp eftersom det är formulerat som en blandning av ett främjandemål och ett mål definierat med svårångade värdeord. Målet i sig innehåller dessutom tre målformuleringar. De tillhörande fem främjandemålen är även dessa till stor del definierade med svårångade värdeord.

Det finns vissa *bedömningsgrunder* för de nationella kulturpolitiska målen, men inte för alla, se figur 2 i avsnitt 3.6.1.

Det saknas uttryckliga *indikatorer*. De gemensamma bedömningsgrunderna genomsyrar redovisningen av *insatser och resultat* för de nio områden som omfattas av de nationella målen för kulturpolitiken, men insatser och re-

sultat redovisas inte för alla bedömningsgrunder. De gemensamma bedömningsgrunderna lyfts inte särskilt fram i resultatredovisningen för fördjupningsområdena eller i det sammanfattande resultatavsnittet.

Regeringen lämnade en övergripande *bedömning* av vad som bidragit till de nationella målen i budgetpropositionen för 2018 och vissa särskilda bedömningar för delar av det övergripande målet och för några främjandemål. Dock lämnade regeringen ingen bedömning av hur väl vare sig det övergripande målet eller de tillhörande främjandemålen var uppfyllda.

Det finns således till viss del en verksamhetslogik, men de två sista länkarna i verksamhetslogiken brister eftersom resultaten kopplade till bedömningsgrunderna är svåra att följa och bedömningarna av hur väl målet och främjandemålen är uppfyllda saknas, vilket till viss del är en följd av målens och bedömningsgrundernas utformning.

3.8.2 Litteratur- och läsfrämjande

De nationella kulturpolitiska *målen* och det särskilda *målet* för politiken för litteratur- och läsfrämjande gäller för området. Det särskilda målet är uttryckt som ett främjandemål med definierade svårfångade ord, vilket är svårt att följa upp. Dock finns tre syften med statens insatser kopplade till målet som är formulerade så att de anger att nivåerna vid varje framtida mättillfälle ska vara högre än då målet formulerades (december 2013). Dessa syften underlättar bedömningen av om delar av målet går i rätt riktning.

Det finns *bedömningsgrunder* för de särskilda målen; dock saknas uttryckliga *indikatorer*.

De gemensamma bedömningsgrunderna överensstämmer med några av de särskilda bedömningsgrunderna för området. Regeringen redovisar *insatser* för samtliga särskilda bedömningsgrunder som finns för området. Däremot är den sparsam med redovisning av *resultat* kopplade till bedömningsgrunderna.

Regeringen gör i budgetpropositionen för 2018 *bedömningar* av vad som bidrog till delar av målet för politiken för litteratur- och läsfrämjande. Dock lämnade regeringen ingen bedömning av hur väl målet är uppfyllt.

Det finns sammanfattningsvis en verksamhetslogik i resultatredovisningarna. Syftena med målet går att mäta och följa upp, vilket gör det möjligt för regeringen att lämna en bedömning av hur väl målet är uppfyllt. För att förbättra analysen skulle regeringen kunna lämna en sådan bedömning.

3.8.3 Kulturmiljö

Även för kulturmiljöområdet gäller de nationella kulturpolitiska *målen* och därtill fyra särskilda *mål* för kulturmiljöområdet. De särskilda målen är främjandemål, och några av dem kan betraktas som mål definierade med svårfångade ord och några mål som hala mål. Inget av målen är kvantifierat eller tidsatt, vilket gör dem svåra att mäta och följa upp.

Det finns *bedömningsgrunder* kopplade till de särskilda målen; dock saknas uttryckliga *indikatorer*.

Redovisade resultat kopplar till bedömningsgrunderna. Bedömningen görs vidare utifrån *insatser* relaterade till relevanta bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet. Regeringen redovisar vissa *resultat* kopplade till bedömningsgrunderna.

Regeringen gör i analysavsnitten i budgetpropositionen för 2018 kopplingar till de särskilda målen för kulturmiljöområdet. Regeringen gör även *bedömningar* av vad som bidrog till två av de fyra målen. Således lämnar regeringen ingen bedömning för två av målen. Regeringen lämnar heller ingen bedömning av hur väl något av de fyra särskilda målen var uppfyllt.

Det finns sammanfattningsvis till viss del en verksamhetslogik i resultatredovisningarna. Dock är målen svåra att mäta och följa upp eftersom de inte har operationaliserats med hjälp av indikatorer eller är kvantifierade/tidssatta på något annat sätt. Verksamhetslogikens sista led, dvs. att det ska finnas en bedömning av om målet är uppfyllt, brister således.

3.8.4 Film

För filmområdet gäller dels de nationella kulturpolitiska *målen*, dels de särskilda *målen* för filmpolitiken. Målen för filmpolitiken är lägesmål. Fem av de sju målen är inte kvantifierade och inget av målen är tidssatta, vilket gör att det är svårt att bedöma om de är uppfyllda eller inte.

Det finns *bedömningsgrunder* för fem av de sju särskilda målen för filmpolitiken. De mål som saknar bedömningsgrunder är det femte målet, dvs. att barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjligheter till eget skapande, och det sjunde målet, att filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet. Det femte målet kan dock till viss del täckas av den gemensamma bedömningsgrunden barns och ungas tillgång till kultur. Det finns inga uttryckliga *indikatorer* för filmområdet.

De gemensamma bedömningsgrunderna går in i de bedömningsgrunder som gäller för de särskilda målen för filmpolitiken med undantag för barns och ungas tillgång till kultur.

Insatserna och *resultaten* som redovisas utgår från de särskilda bedömningsgrunderna samt även för den gemensamma bedömningsgrunden om barns och ungas tillgång till kultur.

Som tidigare nämnts har regeringen ännu inte lämnat någon *bedömning* av målen för filmpolitiken. I budgetpropositionen för 2018 lämnade regeringen bedömningar av vad som bidrog till den tidigare inriktningen av filmpolitiken. Eftersom det helt saknas bedömningsgrunder för det sjunde målet kommer det målet vara svårt att följa upp.

Det finns sammanfattningsvis till viss del en verksamhetslogik i resultatredovisningarna. Dock är flera mål svåra att mäta och att följa upp. Resultat saknas för ett av de sju särskilda målen för filmpolitiken. Överlag är det svårt

att bedöma om målen är uppfyllda eller inte, eftersom målen varken är operationaliserade med hjälp av indikatorer eller är tidssatta samt att fem av målen inte heller är kvantifierade. Således brister den näst sista länken i verksamhetslogiken, och den sista länken saknas helt.

3.8.5 Redovisningarna följer till viss del verksamhetslogiken

För kulturområdet i dess helhet finns delvis en verksamhetslogik. Resultaten kopplade till bedömningsgrunderna är svåra att följa och det saknas bedömningar av hur väl målen är uppfyllda. När det gäller fördjupningsområdena följer området litteratur- och läsfrämjande verksamhetslogiken i stort sett. Regeringen gör bedömningar av vad som bidragit till målen för området men lämnar ingen bedömning av hur väl målet är uppfyllt. Resultatredovisningarna för kulturmiljöområdet och filmområdet följer delvis verksamhetslogiken. För dessa områden finns brister i flera av verksamhetslogikens delar.

3.9 Lagar

I följande avsnitt diskuteras om resultatredovisningen gör kopplingar till de lagar (bibliotekslagen och kulturmiljölagen) inom de aktuella fördjupningsområdena som riksdagen har beslutat om.

I samband med behandlingen av propositionen om nya nationella kulturpolitiska mål 2009 lades en motion om att kulturpolitiken – liksom i t.ex. Norge – borde regleras i en kulturlag. Kulturutskottet framhöll i sitt betänkande att kulturområdet endast i begränsad mån är lagreglerat. Utskottet pekade på att den formella styrningen av statligt stödd kultur med undantag för ett fåtal lagar inskränker sig till myndighetsinstruktioner i form av författningar, stödförordningar, riksdagsuttalanden, regleringsbrev och medelstillelse. Vidare följer regeringen upp förvaltningarnas verksamhet genom mål- och resultatstyrningen. Utskottet kunde inte se att det skulle vara någon fördel om grunden för den nationella kulturpolitiken skulle bygga på en lagreglering. Styrningen på detta område hade enligt utskottet på senare tid gått i en helt annan riktning, nämligen mot mindre styrning, framför allt mot mindre detaljstyrning.⁹⁵

Med tanke på att kulturområdet endast i undantagsfall styrs med lagar är det intressant att se hur uppföljningen av riksdagsbundna mål förhåller sig till den begränsade lagstiftning som ändå finns.

3.9.1 Litteratur- och läsfrämjande

Bibliotekslagen

Bibliotekslagen (2013:801) ligger nära de litteratur- och läsfrämjande målen och då särskilt de delar av lagen som anger bibliotekens ändamål, prioriterade

⁹⁵ Bet. 2009/10:KrU5, s. 15 f.

grupper samt folkbibliotekens uppdrag. Enligt lagen ska biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska främja litteraturens ställning. Biblioteken ska enligt lagen ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska. Folkbiblioteken ska särskilt främja läsning och tillgång till litteratur och verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning, lärande och delaktighet i kulturlivet. Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning, bl.a. genom att erbjuda litteratur utifrån deras behov och förutsättningar. Folkbibliotekens utbud ska präglas av allsidighet och kvalitet. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla, och kommuner och landsting ska anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet.

Resultatredovisningen kopplar i viss mån till bibliotekslagen

En av regeringens bedömningsgrunder för att bedöma resultatet av statens insatser inom området kopplar explicit till bibliotekslagen. Regeringen skriver att bedömningen av resultatet av statens insatser inom området utgår från ”bidragsgivning till biblioteksverksamhet samt övriga biblioteksfrämjande insatser med utgångspunkt i bl.a. bibliotekslagen”.

I budgetpropositionerna för 2018 och 2019 gör regeringen endast några enstaka kopplingar till bibliotekslagen. Ett exempel är då regeringen redovisar hur många kommuner och landsting som har en biblioteksplan och ett annat exempel är när man redovisar bidragsgivning till regional biblioteksverksamhet via kultursamverkansmodellen och via Stockholms läns landsting.

Sammanfattningsvis kan det därför konstateras att bibliotekslagen ligger ganska nära de mål som finns för litteratur- och läsfrämjande och att en bedömningsgrund uttryckligen anknyter till lagen men att det endast vid enstaka tillfällen redovisas resultat kopplade till den bedömningsgrunden.

3.9.2 Kulturmiljö

Kulturmiljölagen

Kulturmiljölagen (1988:950) syftar till att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till en mångfald av kulturmiljöer. I lagen finns bestämmelser om ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturmiljöer och om utförelse och återlämnande av kulturföremål. Lagen är i huvudsak inriktad på att definiera vad som är t.ex. forn- och byggnadsminnen och hur dessa ska skyddas från förstörelse eller plundring. Lagen anger fördelningen av ansvar inom kulturmiljöområdet. Lagen överensstämmer således endast i liten utsträckning med de mål som finns för kulturmiljöarbetet.

Resultatredovisningen kopplar till kulturmiljölagen

En av de bedömningsgrunder som regeringen anger för bedömningen av resultatet är tillämpning av lagstiftning.

I budgetpropositionerna gör regeringen kopplingar till kulturmiljölagen vid några tillfällen. Kulturmiljölagen nämns vid några tillfällen i resultatredovisningarna, ofta kopplat till vem som har ett visst ansvar eller vad olika bidrag får lämnas till.

Det finns även viss redovisning av åtgärder för att främja tillämpningen av kulturmiljölagen. I budgetpropositionerna för 2018 och 2019 finns en särskild rubrik, Åtgärder som främjat tillämpning av kulturmiljölagen. Avsnittet är längre 2019 än 2018 och innehållet blev fylligare. Under rubriken tas t.ex. en utvärdering av länsstyrelsernas tolkning av lagstiftningen upp, liksom bildandet av en stödfunktion i samarbete med andra myndigheter och att Riksantikvarieämbetet informerat om kulturarvsbrott och illegal handel vid juristutbildningar. Vidare beskrivs att ett revideringsarbete när det gäller riksintressen genomförts.

3.9.3 Film

Regeringen har inte hänvisat till någon särskild lag i de undersökta budgetpropositionerna när det gäller filmområdet.

3.9.4 Viss koppling till lagarna

Bibliotekslagens intentioner överensstämmer med målen för det litteratur- och läsfrämjande området. En av de bedömningsgrunder som finns för litteratur- och läsfrämjande anger att bedömningen av resultatet av statens insatser inom området ska göras med utgångspunkt i bl.a. bibliotekslagen. Det redovisas ett resultat kopplat till den bedömningsgrunden (antal kommuner med biblioteksplan). Det går därför inte att säga att bibliotekslagen är särskilt närvarande i resultatredovisningen.

En av bedömningsgrunderna inom kulturmiljöområdet är tillämpning av lagstiftningen. Resultatredovisningarna hänvisar i ökad utsträckning till kulturmiljölagen och de senaste åren har det funnits ett särskilt avsnitt där åtgärder som främjat tillämpningen av lagen redovisats.

3.10 Anslagsfördelning

I detta avsnitt besvaras frågan om huruvida resultatredovisningen för de tre valda områdena gör kopplingar mellan resursfördelning och mål.

Varken i budgetlagen (2011:203) eller bland riksdagens önskemål finns uttalade krav på att det ska finnas en koppling mellan varje mål och anslag. Av

förarbetena⁹⁶ framgår att riksdagen har velat ha resultatinformationen utformad så att den kan utgöra en grund för riksdagens beslut om utgiftsramar och anslag samt andra förslag som lämnas i budgetpropositionen. Vidare anges i fråga om resultatredovisningen att det bör finnas en tydlig koppling till de förslag om exempelvis anslag och ekonomiska åtaganden som lämnas i budgetpropositionen. Redovisningen ska motivera varför medel även i fortsättningen ska avsättas för verksamheten.

3.10.1 Litteratur- och läsfrämjande

I budgetpropositionen för 2019 gjordes några kopplingar mellan mål och resursfördelning. Ett exempel är att Kulturrådet hade fördelat närmare 18 miljoner kronor i bidrag till läs- och litteraturfrämjande insatser, och regeringen skriver tydligt ut att bidragen har gått till projekt som bidrar till att uppfylla målen för litteratur- och läsfrämjande. Ett annat exempel är det stöd som Kulturrådet delar ut för distribution av titlar som fått litteraturstöd. Syftet är att stödja och öka spridningen av kvalitetslitteratur, och målet är att titlarna ska användas i bibliotekens läs- och litteraturfrämjande arbete.

3.10.2 Kulturmiljö

Inom kulturmiljöområdet finns det några exempel på kopplingar mellan mål och resursfördelning. I budgetpropositionen för 2019 finns rubriken Att främja en mångfald av kulturmiljöer (som är ett mål). Enligt texten har bidragen använts till vård av värdefulla kulturmiljöer, kulturlandskap och fornlämningar, tillgängliggörande av kulturmiljöer, kunskapsunderlag för samhällsplaneringen och projekt som främjat inkludering, kunskap, tillgänglighet och delaktighet för allmänheten. Bidraget ges i alla delar av landet och många åtgärder och arbeten har skett i bred tvärssektoriell samverkan, bl.a. med besöksnäring och naturvården. Dessutom redovisades anslagsfördelningen i en tabell.

I budgetpropositionen för 2019 skriver regeringen att bidragsgivningen till miljöer som saknar skydd enligt lag men som är av stor kulturhistorisk betydelse hade ökat med ca 4 miljoner kronor jämfört med 2016.

Under rubriken Stödet till regionalt och lokalt kulturmiljöarbete beskriver regeringen att 19 miljoner kronor hade utbetalats för att ta fram regionala och lokala kunskapsunderlag, varav 4,3 miljoner kronor nyttjades till riksintressen för kulturmiljövården. De medel som fördelas till kulturmiljöprogram har fortsatt att minska, från 2,2 miljoner kronor 2016 till 1,7 miljoner kronor 2017.

3.10.3 Film

Regeringen redovisade inom filmområdet i budgetpropositionen för 2019 en koppling mellan anslag och målen för filmpolitiken. En ökning av anslaget om 10 miljoner kronor föreslogs till bevarandet av filmarvet i Ingmar Bergmans

⁹⁶ Prop. 2010/11:40 s. 100 f., bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och 178.

namn som en följd av riksdagens tillkännagivande om att utreda finansieringen av en fortsatt digitalisering av filmarvet och därmed säkerställa att det svenska filmarvet bevaras och tillgängliggörs.⁹⁷ Dessa förstärkningar av anslaget kan kopplas till det tredje målet för filmpolitiken, dvs. att filmarvet bevaras, används och utvecklas.

3.10.4 Begränsad koppling mellan mål och anslag

I resultatredovisningen för litteratur- och läsfrämjande görs således några kopplingar mellan mål och resursfördelning. Kopplingen mellan mål och anslag är mindre förekommande för kulturmiljöområdet. I redovisningen av film är kopplingarna mellan målen för området och anslagen begränsad.

Det är sammanfattningsvis en begränsad koppling mellan mål och anslag för två av de tre fördjupningsområdena.

⁹⁷ Bet. 2015/16:KrU11, punkt 20, rskr. 2015/16:289.

Källförteckning

Riksdagstryck

Bet. 1996/97:KrU1.
Bet. 2000/01:KU23.
Bet. 2005/06:KU21.
Bet. 2009/10:KrU5.
Bet. 2009/10:KU19.
Bet. 2010/11:KU14.
Bet. 2012/13:KrU9.
Bet. 2013/14:KrU4.
Bet. 2014/15:KrU1.
Bet. 2015/16:FiU1.
Bet. 2015/16:KrU1.
Bet. 2015/16:KrU11.
Bet. 2015/16:KU23.
Bet. 2016/17:KrU1.
Bet. 2017/18:KrU1.
Bet. 2018/19:KrU1.
Framst. 2005/06:RS3.
Framst. 2000/01:RS1.
Kulturutskottets protokoll 2018/19:23.
Prop. 1995/96:220.
Prop. 1996/97:3.
Prop. 2009/10:175.
Prop. 2009/10:3.
Prop. 2009/10:80.
Prop. 2010/11:40.
Prop. 2012/13:96.
Prop. 2013/14:3.
Prop. 2014/15:1, utgiftsområde 17.
Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 17.
Prop. 2015/16:100.
Prop. 2015/16:132.
Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 17.

Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 17.
Prop. 2017/18:1, förslag till statens budget för 2018,
finansplan och skattefrågor.
Prop. 2018/18:1, utgiftsområde 17.
Rskr. 1996/97:129–132.
Rskr. 2009/10:145.
Rskr. 2009/10:304 och 305.
Rskr. 2010/11:177 och 178.
Rskr. 2012/13:273.
Rskr. 2013/14:117.
Rskr. 2015/16:289.
Rskr. 2015/16:290.

Offentliga utredningar

Kulturmiljöutredningen (Ku 2011:02).
SOU 1995:84 Kulturpolitikens inriktning.
SOU 2009:16 Kulturutredningen.
SOU 2012:37 Kulturmiljöarbete i en ny tid.
SOU 2012:65 Läsandets kultur.
SOU 2013:58 Lättläst.
SOU 2014:64 En ny modell för åldersklassificering av film.
SOU 2015:88 Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur,
form och design.
SOU 2015:89 Ny museipolitik.
SOU 2018:57 Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället.

Författningar

Regeringsformen.
Arkivlagen (1990:782).
Kulturmiljölagen (1988:950).
Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.
Lagen (1999:932) om stöd till trossamfund.
Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
Språklagen (2009:600).
Budgetlagen (2011:203).
Bibliotekslagen (2013:801).

Museilagen (2017:563).
Spellagen (2018:1138).
SFS 2018:1342.

Rapporter från riksdagen

2012/13:RFR7 Öppet seminarium om riksdagens mål- och resultatstyrning: vilka mål, vilka resultat?

2013/14:RFR2 Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

2015/16:RFR4 Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen.

2016/17:RFR12 Statens idrottspolitiska mål. En uppföljning med inriktning på barn och ungdomar.

2017/18:RFR20 Utgiftsområde 8 Migration. Regeringens resultatredovisningar i ett 20-årigt perspektiv.

Skriftlig information

Skriftlig information från Kulturdepartementet den 10 maj 2019.

Övrigt

Blomgren, Roger och Jenny Johannisson (2018). Failures in Swedish cultural policy, and why cultural policy research does not seem to care.

Paper presented at the 10th International Conference on Cultural Policy Research (ICCP 2018), Tallinn, August 21–25, 2018.

Ekonomistyrningsverket (2006). Måluppfyllelseanalys.

Ekonomistyrningsverket (2007). Resultat och styrning i statsförvaltningen.

Ekonomistyrningsverket (2016). Att synliggöra myndigheters resultat. Rapport 2016:51.

Ekonomistyrningsverket (2016). Verksamhetslogik. Rapport 2016:31.

Ekonomistyrningsverket (2017). Resultatuppföljning av statens budget. Rapport 2017:46.

Harding, Tobias (2010). ”Var finns den statliga kulturpolitiken? Inte bara på kulturdepartementet” i Anders Frenander (red.): Arkitekter på armlängds avstånd?

Jacobsson, Bengt (2014). Kulturpolitik. Styrning på avstånd.

- Jacobsson, Bengt, Jon Pierre och Göran Sundström (2015). *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*.
- Kulturanalys Norden (2017). Film på bio i Norden.
- Kungliga biblioteket (2018). *Bibliotek 2017*.
- Mangset, Per (2010). "Kulturpolitiska modeller i Västeuropa" i Anders Frenander (red.): *Arkitekter på armlängds avstånd?*
- Myndigheten för kulturanalys (2012). *Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik*.
- Myndigheten för kulturanalys (2014). *Ett system för lägesbedömning inom kulturområdet*.
- Myndigheten för kulturanalys (2016). *Utveckling av resultatindikatorer för kulturpolitik*.
- Myndigheten för kulturanalys (2017). *Kulturvanor: socioekonomiska analyser och tidstrender*.
- Myndigheten för kulturanalys (2017). *Vilken mångfald? Kulturinstitutioners tolkningar av mångfaldsuppdraget*.
- Myndigheten för kulturanalys (2018). *Kulturpolitisk styrning. Ansvarsfördelning och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet*.
- Myndigheten för kulturanalys (2019). *Kulturanalys 2019 – En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen, Rapport 2019:1*.
- Riksantikvarieämbetet (2017). *Riksintressen i siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen*.
- Riksantikvarieämbetet (2017). *Attraktionskraft kulturmiljö – Antal besök till 260 platser åren 2013–2015*.
- Riksrevisionen (2004). *Snabbare asylprövning, RiR 2004:24*.
- Riksrevisionen (2019). *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner*.
- SOM-institutet (2018). *Kulturvanor i Sverige 1987–2017*.
- Statskontoret (2018). *Uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen – en översyn*.
- Statskontoret (2019). *Från filmavtal till statlig filmpolitik. En analys av verksamheten vid Svenska Filminstitutet*.
- Tarschys, Daniel (2006). "Mål utan mening?" i *Statskontorets småskrifter nr 1 2006*.

Tarschys, Daniel och Marja Lemne (2013). "Mål och mening i svensk politik" i Daniel Träschys och Marja Lemne (red.). Vad staten vill. Mål och ambitioner i svensk politik.

Upchurch, Anna (2007). "John Maynard Keynes, the Bloomsbury group and the origins of the arts council movement", i International Journal of Cultural Policy 10:2.

BILAGA 1**Statistik och utredningar inom kulturområdet****Offentliga utredningar inom kulturområdet**

Följande offentliga utredningar inom kulturområdet har publicerat betänkanden sedan 2010.

- Läsdelegationen SOU 2018:57 Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället.
- SOU 2015:89 Ny museipolitik.
- SOU 2015:88 Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design.
- SOU 2014:64 En ny modell för åldersklassificering av film.
- Lättlästutredningen SOU 2013:58 Lättläst.
- Litteraturutredningen SOU 2012:65 Läsandets kultur.
- Kulturmiljöutredningen SOU 2012:37 Kulturmiljöarbete i en ny tid.

Rapporter från riksdagen (kulturutskottet)

- 2011/12:RFR10 Verksamheten vid scenkonstallianserna – en utvärdering.
- 2013/14:RFR3 En bok är en bok är en bok? En fördjupningsstudie av e-böckerna i dag.
- 2013/14:RFR14 För, med och av – en uppföljning av tillgängligheten inom kulturen.
- 2015/16:RFR4 Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen.
- 2016/17:RFR12 Statens idrottspolitiska mål – en uppföljning med inriktning på barn och unga.

Officiell statistik på kulturområdet

Myndigheten för kulturanalys ansvarar sedan 2012 för fyra områden inom den officiella statistiken på kulturområdet: samhällets utgifter för kultur, kulturmiljövård, museer och studieförbund. Kungliga biblioteket ansvarar för den officiella biblioteksstatistiken.

Kulturmiljöstatistiken innehåller uppgifter om bl.a. skyddade och utpekade kulturmiljöer (fornlämningar, byggnadsminnen, världsarv, kulturresevat m.m.) och landets markanvändning och bebyggelse. Myndigheten för kulturanalys har tagit fram kulturmiljöstatistik en gång (publicerad 2016) sedan man fick ansvaret. Museistatistiken publiceras årligen och innehåller uppgifter om museers organisation, personal, ekonomi, samlingar och verksamhet. Studieförbundsstatistiken beskriver verksamheter, deltagare och studieämnen. Statistik har publicerats vid ett tillfälle (2017 och avsåg verksamhetsåret 2015).

Biblioteksstatistik publiceras varje år och avser de offentligt finansierade biblioteken. Den innehåller uppgifter om bestånd, användning, lån, olika användargrupper, aktiviteter m.m.

Kulturanalys arbetar med att utveckla officiell statistik för scenkonst. Myndigheten har hittills inte tagit fram någon statistikrapport inom området. Ambitionen är att utgå från de uppgifter som institutioner, organisationer och fria grupper redan rapporterar in till Kulturrådet respektive Kultur databasen för verksamheter som får statliga bidrag. Syftet med den nya statistiken är att sammanställa uppgifter om i första hand scenkonstens verksamhet, publik, personal och ekonomi.⁹⁸

Myndigheten för kulturanalys arbetar också med att utveckla officiell statistik för området bild och form. Myndigheten har påbörjat detta arbete genom att museer som har haft utställningsverksamhet med samtida konst har fått svara på frågor om MU-avtalet (ett ramavtal för konstnärers medverkan och ersättning vid utställningar). Sådana uppgifter har publicerats i rapporten *Museer 2013*.

Undersökningar om deltagande i och utövande av kultur

SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomför SOM-undersökningarna varje år sedan 1986. I enkätundersökningar ställs frågor om kulturvanor och kulturaktiviteter, och frågorna handlar om både kultur som upplevelse och kultur som utövande. Den senaste kulturvaner rapport som SOM-institutet publicerade var *Kulturvanor i Sverige 1987–2017 (2018)*. SOM-institutets kulturvanerundersökning ställer bl.a. frågor om man har läst någon bok, lyssnat på ljudbok/talbok, dansat, sett på film, fotograferat/filmat, tecknat/målat, skrivit dagbok/poesi, sjungit i kör/spelat musikinstrument, spelat teater, deltagit i lajv etc., besökt bibliotek, gått på bio, teater, rock-/popkonsert, klassisk konsert/opera, balett-/dansföreställning eller konstutställning.

Myndigheten för kulturanalys använder data från SOM-institutets årliga enkätundersökning om kulturvanor och kulturaktiviteter. Med utgångspunkt i dessa uppgifter publicerar Myndigheten för kulturanalys rapporter där man låter forskare fördjupa analysen och öka förståelsen. En sådan är *Kulturvanor: socioekonomiska analyser och tidstrender (2017)*.

Statistiska centralbyrån (SCB) genomför sedan 1975 undersökningar av svenska folkets levnadsförhållanden (ULF/SILC). En kategori i ULF-undersökningen är fritid och där finns uppgifter om t.ex. bokläsning, teater-, konsert- eller museibesök samt besök på opera- eller dansföreställning. ULF-undersökningarna om fritid görs inte varje år.

⁹⁸ Myndigheten för kulturanalys webbplats, *Scenkonst – teater, dans, musik*, kulturanalys.se/statistik/scenkonst-teater-dans-musik-2/

Statistik och utredningar inom de tre fördjupningsområdena

Nedan presenteras statistik, indikatorer och annat – t.ex. utvärderingar, uppföljningar och utredningar – som används för att mäta resultat inom områdena litteratur- och läsfrämjande, kulturmiljö och film. Genomgången gör inte anspråk på att vara en totalinventering utan är tänkt att ge exempel på underlag som tagits fram i syfte att undersöka tillståndet och utvecklingen i de aktuella områdena.

Litteratur och läsande

Inom området litteratur och läsande finns god tillgång till statistik och utredningar. Det görs regelbundna undersökningar av läsförmåga och läsvanor. Den officiella biblioteksstatistiken är innehållsrik och publiceras årligen. Den senaste femårsperioden har tre statliga utredningar kommit med sina betänkanden.

- Progress in International Reading Literacy (PIRLS) är en internationell studie som i Sverige genomförs av Skolverket och som undersöker 10-åringars läsförmåga vart femte år.
- Programme for International Student Assessment (PISA) är också en internationell studie som i Sverige utförs av Skolverket. PISA mäter 15-åringars läsförmåga vart tredje år.
- Biblioteksstatistiken tas fram av Kungliga biblioteket. Sverige har sedan 2014 en samlad nationell biblioteksstatistik som omfattar alla de offentligt finansierade biblioteksverksamheterna, bl.a. folkbibliotek, skolbibliotek samt universitets- och högskolebibliotek. Den nationella biblioteksutvecklingen kan följas på ett samlat sätt över tid med hjälp av riksnyckeltal.⁹⁹ Statistiken innehåller uppgifter om bestånd, andel nyförvärv, utlån, fysiska besök och webbesök, antal serviceställen, andel aktiva låntagare m.m.
- SOM-undersökningen innehåller alltid ett särskilt kapitel om böcker, bibliotek och läsning. SOM-undersökningen delar upp populationen utifrån kön, utbildning, ålder och boendeområde.
- I Statistiska centralbyråns ULF-undersökningar ingår frågor om bokläsning, inkl. ljudböcker, uppdelat på ålder, kön, hushållstyp, svensk eller utländsk bakgrund, utbildningsnivå samt bostadsregion.
- Statens medieråd publicerar statistik om barns och ungas medievanor, bl.a. bokläsning. En undersökning gäller åldern 0–8 år och en annan täcker åldern 9–18 år.
- Nordicom (Göteborgs universitet och Nordiska ministerrådet) genomför sedan 1970-talet undersökningar för att beskriva tendenser och förändringar i människors nyttjande av massmedier.
- Det har publicerats tre SOU:er inom läs- och litteraturområdet sedan 2010 (se ovan).

⁹⁹ Kungliga biblioteket (2018). *Bibliotek 2017*, s. 6.

Kulturmiljö

Inom kulturmiljöområdet finns inte lika god tillgång till statistik och utredningar som inom litteratur och läsande. Den officiella statistiken publiceras inte regelbundet. Det finns vissa undersökningar om besök och antal fornlämningar. En statlig utredning kom med sitt betänkande 2012.

- Myndigheten för kulturanalys kulturmiljöstatistik med bl.a. uppgifter om skyddade byggnader och fornlämningar. Senaste uppgifterna är för de flesta uppgifterna från 2015. Väsentliga delar av kulturmiljöstatistiken är inte jämförbar bakåt i tiden. Myndigheten för kulturanalys samarbetar med Riksantikvarieämbetet för att utveckla statistiken.
- Riksantikvarieämbetets statistik om antal fornlämningar som är registrerade i respektive län och antalet fornlämningar som nyregistrerats under senaste året. Senaste uppgifterna är från december 2018.
- Riksantikvarieämbetets rapporter, t.ex. Riksintressen i siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen och Attraktionskraft kulturmiljö – Antal besök till 260 platser åren 2013–2015, båda från 2017.
- Naturvårdsverkets årliga uppföljning av miljö kvalitetsmålen.
- Eurostat om andel av befolkningen som besökt ett forn- eller byggnadsminne (archaeological site/historic monument), museum eller konstutställning.
- Kulturmiljöutredningen SOU 2012:37 Kulturmiljöarbete i en ny tid.

Film

Det finns ingen officiell statistik inom filmområdet. Filminstitutet tar dock fram statistik och det finns också uppgifter från biografbranschen.

- Filminstitutet genomför årligen publikundersökningar med svenskar i åldern 15–74 år med frågor om bl.a. vem den typiska biobesökaren är, vilka som främst ser film digitalt och hur publiken för svensk film ser ut.
- Filminstitutets statistiksamling Filmåret i siffror, med bl.a. uppgifter om vilka svenska filmer publiken ser, hur svensk film finansieras, hur många svenska filmer som regisseras av kvinnor och vilka bolag som distribuerar flest filmer.
- Sveriges Biografägarförbund tar fram biografstatistik. Från och med den 1 januari 2017 har Filminstitutet dock inte längre tillgång till aktuell biografstatistik efter beslut av Sveriges Filmthyrareförening och Sveriges Biografägarförbund.
- Kulturanalys Norden publicerade 2017 Film på bio i Norden som innehåller nyckeltal och statistik för Nordiska ministerrådets medlemsländer under 2016 och utvecklingen i trender över tid. De svenska uppgifterna var hämtade från Svenska Filminstitutet.

- SOM-institutet genomför kulturvaneundersökningar tillsammans med Myndigheten för kulturanalys, se ovan. Exempelvis innehåller undersökningarna frågor om vanor kring fotografering/filmning, att gå på bio och att se på film och uppgifter finns för 2008–2017.
- I undersökningen EU-SILC, som genomförs i EU:s medlemsländer (i Sverige av SCB) samt i ytterligare några länder i Europa, ställdes 2015 frågor om man varit på bio under de senaste 12 månaderna.
- SCB genomförde på uppdrag av Eurostat en undersökning om privatpersoners användning av datorer och internet 2016. Bland annat ställdes frågor om streaming av film.
- Statens medieråd genomför sedan 2005 undersökningen Ungar & Medier. Bland annat ställs frågor om film och tv-tittande.
- Konstnärsnämndens stipendie- och bidragsgivning, t.ex. Statistik- och fördjupningsrapport 2015 – Stipendier och bidrag inklusive de internationella programmen samt Kulturbryggan.
- Myndigheten för kulturanalys har framhållit cirkelmodellen¹⁰⁰ som ett sätt att mäta värdet på kulturell produktion.¹⁰¹ Myndigheten har bl.a. testat att mäta området Film & tv:s värdekedjor med hjälp av cirkelmodellens logik och uppgifter om företagets förädlingsvärde kodade enligt svensk näringsgrensindelning (SNI2007) från SCB:s statistikdatabas. Myndigheten konstaterade att det finns vissa problem, t.ex. med delade koder, men att modellen kan användas för att följa utvecklingen inom området och för att se trendriktningar.

¹⁰⁰ Cirkelmodellen utgår från den australiensiska kulturekonomen och professorn David Throsbys beskrivning av vad som särpräglar kulturell verksamhet och kulturella och kreativa näringar med en kärna eller ett centrum av skapande aktiviteter. Denna förståelse av kulturella och kreativa näringar ligger även till grund för ESSnet Cultures ramverk för kulturstatistik som i sin tur har varit basen för definitioner och avgränsningar i arbetet med den s.k. Kreametern.

¹⁰¹ Myndigheten för kulturanalys (2019). Kulturanalys 2019 – En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen. Rapport 2019:1, s. 35 f.

BILAGA 2

Kategorisering av målen

	Utopiska mål	Främjande-mål	Läges-mål	Hala mål	Mål m. svärfångade värdeord	Kvant./tidssatta mål
Mål för den nationella kulturpolitiken						
Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet, och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.	(v)	v			v	
1. Kulturpolitiken ska främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor.		v			v	
2. Kulturpolitiken ska främja kvalitet och konstnärlig förnyelse.		v		(v)	v	
3. Kulturpolitiken ska främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas.		v			v	
4. Kulturpolitiken ska främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan.		v				
5. Kulturpolitiken ska särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.		(v)			v	
Litteratur- och läsförnyelse – mål och syften						
Målet är att alla i Sverige ska, oavsett bakgrund och med utgångspunkt i vars och ens särskilda förutsättningar, ges möjlighet att utveckla en god läsförmåga och ha tillgång till litteratur av hög kvalitet.		v			v	
1. Syftet är att läsförmågan förbättras jämfört med i dag.			v			(v)
2. Syftet är att fler än i dag regelbundet tar del av både fack- och skönlitteratur.			v			(v)
3. Syftet är att kunskapen om läsningens betydelse för utbildning, bildning och delaktighet i samhällslivet ökar jämfört med i dag.			v		(v)	(v)
Kulturmiljömål						
1. Målet är att främja ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas.		v		(v)	v	
2. Målet är att främja människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön.		v				
3. Målet är att främja ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser.		v			v	

	Utopiska mål	Främjande-mål	Läges-mål	Hala mål	Mål m. svårfångade värdeord	Kvant./tidssatta mål
4. Målet är att främja en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.		√		(√)	√	
Filmmål						
1. Utveckling och produktion av värdefull svensk film sker kontinuerligt och i olika delar av landet.			√		√	
2. Allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformer i hela landet.			√		√	(√)
3. Filmarvet bevaras, används och utvecklas.			√			
4. Svensk film sprids alltmer utomlands och kvalificerat internationellt utbyte och samverkan sker på filmområdet.			√		√	(√)
5. Barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjligheter till eget skapande.			√		(√)	
6. Jämställdhet och mångfald präglar filmområdet.			√		√	
7. Filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet.			(√)		√	

BILAGA 3

Myndigheten för kulturanalys modell för uppföljning av målet för den nationella kulturpolitiken

Myndigheten för kulturanalys gör lägesbedömningar i relation till det kulturpolitiska målet.¹⁰² Analysen utgår från målets tre målformuleringar. Myndigheten benämner de tre målformuleringarna **självständighetsmålet** (att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund), **delaktighetsmålet** (att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet) och **samhällsmålet** (att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling).

Myndigheten har därefter brutit ned dessa i delområden för att göra målen uppföljningsbara.¹⁰³ Delområdena är följande:

För självständighetsmålet:

- Sociala och ekonomiska villkor
- Yttrandefrihet och kulturens oberoende ställning
- Kulturens arenor för det gemensamma samtalet
- Internationalisering.

För delaktighetsmålet:

- Deltagande i bildningsverksamhet, eget skapande och kultur
- Kultur i hela landet.

För samhällsmålet:

- Genomslag i samhällsplanering
- En vidgad arbetsmarknad
- Internationalisering.

I nedanstående tabeller redovisas vilka underlag och kunskapsbehov som Myndigheten för kulturanalys använde i sin senaste lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen, *Kulturanalys 2019*. Tabellerna är indelade efter de tre målformuleringarna, som av Myndigheten för kulturanalys benämns självständighetsmålet, delaktighetsmålet och samhällsmålet.

¹⁰² Exempelvis Myndigheten för kulturanalys (2019). Kulturanalys 2019 – En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen, Rapport 2019:1, s. 5.

¹⁰³ Ibid, s. 22.

Tabell 1 Underlag och kunskapsbehov identifierade i Kulturanalys 2019 för självständighetsmålet

Självständighetsmålet:

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

	<i>Sociala och ekonomiska villkor</i>	<i>Yttrandefrihet och kulturens oberoende ställning</i>	<i>Kulturens arenor för det gemensamma samtalet</i>	<i>Internationalisering</i>
Underlag	Konstnärsnämndens undersökningar om konstnärernas inkomster 2004, 2008 och 2014 Konstnärspolitiska utredningen 2018 – Konstnär oavsett villkor Kreametern SKL:s ekonomiska prognos från dec 2018 Budget för utg.omr. 17 Rapporten Samhällets utgifter för kultur Rapporten Dramatiska villkor Kultursamverkansmodellen	Kulturanalys rapport 2016 Hotad kultur Kulturanalys rapport 2016 Vårdar eller väktare?	Inga underlag har funnits för bedömning av delmålet	Inga underlag har funnits för bedömning av delmålet
Kunskapsbehov	Fördjupad kunskap om orsakerna till utvecklingen av arbetsvillkoren för kulturskapare och konstnärliga utövare Översyn av relationen mellan kultursamverkansmodellen och andra statliga satsningar i syfte att skapa större manöverutrymme för kulturpolitiska aktörer på olika nivåer.	Studie om förutsättningarna för bidragssökande har förändrats under senare år Uppföljning av Kulturanalys båda rapporter om hot mot kulturskapare och deras uppdragsgivare som utfallet av departementets insatser mot bakgrund av #metoo.		

Källa: Egen bearbetning av information i Kulturanalys 2019.

Tabell 2 Underlag och kunskapsbehov identifierade i Kulturanalys 2019 för delaktighetsmålet

Delaktighetsmålet:

Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet.

	<i>Deltagande i bildningsverksamhet, eget skapande och kultur</i>	<i>Kultur i hela landet</i>
Underlag	Kulturvaneundersökningar indelade i fyra grupper: traditionell kultur, kulturmiljö, eget utövande och bred populärkultur	Kulturanalys rapport 2018 Kulturpolitisk styrning Kulturrådets rapport om den statliga finansieringen av kulturverksamhet fördelad regionalt Nordiska ministerrådets rapport State of the Nordic region
Kunskapsbehov	Behov av kunskap om vilken roll som skolan och utbildningar har för att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet.	Kulturanalys avser att göra en kartläggning av tillgång till kultur i olika delar av landet.

Källa: Egen bearbetning av information i Kulturanalys 2019.

Tabell 3 Underlag och kunskapsbehov identifierade i Kulturanalys 2019 för samhällsmålet

Samhällsmålet: Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.

	<i>Genomslag i samhällsplanering</i>	<i>En vidgad arbetsmarknad</i>	<i>Internationalisering</i>
Underlag	Läsdelegationen 2018 – Barns och ungas läsning – för hela samhället Konstnärspolitiska utredningen 2018 – Konstnär oavsett villkor Kreametern	Kulturanalys studie 2018 om lönebidrag – Att bidra till inkludering	Inga underlag har funnits för bedömning av delmålet
Kunskapsbehov	Kunskapsbehov kring hur kulturen hanteras i det svenska regionala utvecklings- och tillväxtarbetet för att i jämförelse med övriga nordiska länder undersöka hur arbetet i Sverige fortskridit Behov av fördjupade studier av statistiken om kulturella och kreativa näringar.	Det behöver skapas kompletterande metoder för ökad inkludering mot bakgrund av tillgänglighet	

Källa: Egen bearbetning av information i Kulturanalys 2019.

2016/17:RFR1	TRAFIKUTSKOTTET It-infrastrukturen – i dag och i framtiden
2016/17:RFR2	CIVILUTSKOTTET Uppföljning av den nya fastighetsmäklarlagen
2016/17:RFR3	FINANSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 27 september 2016
2016/17:RFR4	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Forskarskolor för lärare och förskollärare – en uppföljning av fyra statliga satsningar
2016/17:RFR5	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 15 november 2016
2016/17:RFR6	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Socialförsäkringsutskottets offentliga utfrågning om Finsams fortsatta utveckling - nästa steg
2016/17:RFR7	MILJÖ- OCH JORDBRUKSPOLITISKA UTSKOTTET Uppföljning av systemet med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket
2016/17:RFR8	SKATTEUTSKOTTET OCH NÄRINGSUTSKOTTET Konkurrenskraften hos svenska multinationella företag i ljuset av nya regler inom internationell beskattning
2016/17:RFR9	CIVILUTSKOTTET Civilutskottets offentliga utfrågning om marknadsföring i sociala medier
2016/17:RFR10	NÄRINGSUTSKOTTET Uppföljning av handlingsplanen för kulturella och kreativa näringar 2010–2012
2016/17:RFR11	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets seminarium om Skattereformen 25 år – dess historia och framtid
2016/17:RFR12	KULTURUTSKOTTET Statens idrottspolitiska mål – en uppföljning med inriktning på barn och ungdomar
2016/17:RFR13	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 14 mars 2017
2016/17:RFR14	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om kompetensförsörjningen inom hälso- och sjukvården
2016/17:RFR15	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning om framtidens public service
2016/17:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om ett ökat kollektivt resande för framtiden

2016/17:RFR17	CIVILUTSKOTTET Offentlig utfrågning Riktvärden för trafikbuller
2016/17:RFR18	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om åtgärder för lägre sjukfrånvaro och om hanteringen av regionala skillnader i sjukförsäkringen
2016/17:RFR19	FINANSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport 2017
2016/17:RFR20	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om it-infrastrukturen – i dag och i framtiden
2016/17:RFR21	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga utfrågning om framtidens innovations- och entreprenörskapsklimat
2016/17:RFR22	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga utfrågning om den finansiella stabiliteten den 13 juni 2017
2016/17:RFR23	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets seminarium om statens idrottspolitiska mål med inriktning på barn och ungdomar
2016/17:RFR24	SKATTEUTSKOTTET Skatter som drivkrafter för företags lokalisering

2017/18:RFR1	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Riksrevisionen - en del av riksdagens kontrollmakt
2017/18:RFR2	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Vägen till arbete för unga med funktionsnedsättning – en uppföljning och utvärdering
2017/18:RFR3	FINANSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om den aktuella penningpolitiken 28 september 2017
2017/18:RFR4	CIVILUTSKOTTET Civilutskottets offentliga utfrågning om barns skuldsättning
2017/18:RFR5	SOCIALUTSKOTTET Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering
2017/18:RFR6	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga utfrågning om internationell handel
2017/18:RFR7	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning om framtidens spelpolitik
2017/18:RFR8	FINANSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om finansiell stabilitet och makrotillsyn den 23 januari 2018
2017/18:RFR9	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om vägen till arbete för unga med funktionsnedsättning – en uppföljning och utvärdering
2017/18:RFR10	SOCIALUTSKOTTET Personlig assistans – effekter av rättsutvecklingen
2017/18:RFR11	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Forskarhearing om nya svenskar och demokratin
2017/18:RFR12	FINANSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 6 mars 2018
2017/18:RFR13	TRAFIKUTSKOTTET Fossilfria drivmedel för att minska transportsektorns klimatpåverkan – flytande, gasformiga och elektriska drivmedel inom vägtrafik, sjöfart, luftfart och spårbunden trafik
2017/18:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om konkurrens på lika villkor inom luftfarts- och åkerinäringarna
2017/18:RFR15	UTBILDNINGSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om trygghet och studiero i skolan
2017/18:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Järnvägstunnlar och skogsbilvägar – en uppföljning av klimatanpassningsåtgärder för infrastruktur
2017/18:RFR17	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Riksbankens rapport Redogörelse för penningpolitiken 2017

2017/18:RFR18	FÖRSVARSKOTTET Försvarskottets offentliga utfrågning om cybersäkerhet
2017/18:RFR19	FINANSKOTTET Öppen utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik 2018
2017/18:RFR20	SOCIALFÖRSÄKRINGSKOTTET Regeringens resultatredovisningar i ett 20-årigt perspektiv – utgiftsområde 8 Migration
2017/18:RFR21	Seminarium om Agenda 2030
2017/18:RFR22	FINANSKOTTET Öppen utfrågning med anledning av Riksrevisorernas årliga rapport 2018 och Riksrevisionens uppföljningsrapport 2018
2017/18:RFR23	KULTURKOTTET Öppet seminarium om Efter #metoo – hur går vi vidare?
2017/18:RFR24	UTBILDNINGSKOTTET Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning
2017/18:RFR25	TRAFIKKOTTET Offentlig utfrågning om fossilfria drivmedel för att minska transportsektorns klimatpåverkan
2017/18:RFR26	TRAFIKKOTTET Offentlig utfrågning om anpassning av väg och järnväg till ett förändrat klimat

2018/19:RFR1	FINANSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 8 november 2018
2018/19:RFR2	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet den 5 februari 2019
2018/19:RFR3	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om transportsektorns bidrag till att uppfylla klimatmålen
2018/19:RFR4	SKATTEUTSKOTTET En utvärdering av personalliggarsystemet
2018/19:RFR5	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 7 mars 2019
2018/19:RFR6	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning den 2 maj om Riksbankens rapport Redogörelse för penningpolitiken 2018
2018/19:RFR7	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik 2019