

2005-06-20

**Kartläggning av uppföljningssystem och indikatorer
för kultur och kulturarv
i regionalt utvecklingsarbete**

Arne Svensson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. SAMMANFATTNING	4
2. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE	8
2.1 Bakgrund	8
2.1.1 Några centrala begrepp	8
2.1.2 Kontext	9
2.2 Uppdrag	13
2.2.1 Uppdragsbeskrivning	13
2.2.2 Projektets övergripande syfte	14
2.2.3 Projektets genomförande	14
2.2.4 Styrgrupp- och referensgrupp	14
2.2.5 Tidsplan och redovisning	15
3. INDIKATORER OCH UPPFÖLJNINGSSYSTEM – KORT OM DEFINITIONER, BEGREPP OCH TEORIER	16
3.1 Analysram	16
3.2 Olika typer av indikatorer	17
3.2.1 Resultatindikatorer	17
3.2.2 Regionala tillväxtindikatorer och ekonomisk utveckling	19
3.2.3 Kulturarvsindikatorer	20
3.2.4 Kulturmijöindikatorer	21
3.2.5 Natur- och kulturmiljöns värden	22
3.2.6 Kulturindikatorer (The Cultural Indicator Sets)	23
3.3 Vad är ett uppföljningssystem?	24
4 KARTLÄGGNING	27
4.1 Kultur och kulturarv i uppföljningen av den regionala utvecklingspolitiken	27
4.1.1 Strukturfonderna	28
4.1.2 Regionala utvecklingsprogram (RUP)	28
4.1.3 Regionala tillväxtprogram (RTP)	31
4.2 Kulturmyndigheternas uppföljning	39
4.2.1 Riksantikvarieämbetet	39
4.2.2 Statens kulturråd	45
4.2.3 Svenska Filminstitutet	48
4.3 Uppföljning av kultur och kulturarv på lokal och regional nivå	52
4.4 Övrig uppföljning av kultur och kulturarv	59
4.4.1 Kulturturism	59
4.4.2 Upplevelseindustrin	60
4.4.3 Indikatorer på effekter på kulturmiljön vid strukturomvandling	61
4.5 Internationella erfarenheter av indikatorer och uppföljningssystem för kultur och kulturarv	63
4.5.1 Norden	63
4.5.2 EU	65
4.5.3 Andra länder	67

5. ANALYS OCH SLUTSATSER	70
5.1 Kulturens roll i samhället	70
5.2 Granskning av indikatorernas användbarhet för att beskriva effekter av kultur och kulturarv	71
5.2.1 Indikatorer på kulturens sociala betydelse	71
5.2.2 Indikatorer på kulturens betydelse för miljön	72
5.2.3 Indikatorer på kulturens betydelse för ekonomisk tillväxt	74
5.2.4 Effektkedjan	76
5.2.5 Kluster av indikatorer	77
5.3 Granskning av uppföljningssystemens användbarhet för att beskriva effekter av kultur och kulturarv	79
5.4 Slutsatser inför fortsatt utvecklingsarbete	80

Bilagor

- Bilaga 1 Uppdragsbeskrivning
- Bilaga 2 Förteckning över referenslitteratur
- Bilaga 3 Förteckning över intervjupersoner
- Bilaga 4 Utdrag ur Bokslut för scenkonst

Figurer

- Figur 1: Kulturpolitikens legitimeringsformer
- Figur 2: Kulturstrategiska perspektiv
- Figur 3: Normerna för kultur och kulturpolitik
- Figur 4: Bilden av en geografisk plats
- Figur 5: Effektkedjan
- Figur 6: Familjer med tillväxteffekter
- Figur 7: Miljöekonomiskt synsätt på natur- och kulturmiljöns värden
- Figur 8: Uppföljning och utvärdering
- Figur 9: Uppföljning av olika indikatorer
- Figur 10: Analysschema
- Figur 11: Indikatorer på kultur och kulturarv i effektkedjan
- Figur 12: Kluster av indikatorer

1. Sammanfattning

"The many dimensions, many perspectives, many audiences, and many possible uses of cultural indicators make a journey into the world of cultural indicators a complex one. The required linkages between models, policy frameworks, research foundations, purpose and application, data (availability and quality), the pragmatic realities of creation—and the dangers of inappropriate interpretations require all dimensions should be considered¹."

Kulturpolitiken har stor betydelse för att målet för den regionala utvecklingen ska uppnås. Målet för kulturpolitiken tar framför allt sin utgångspunkt i idén om kulturens värde för livskvalitet och demokrati.²

Insatser inom kulturområdet - för konstarna, kulturarvet, musiken, designen, medier etc - ger effekter när det gäller att stärka människors kreativitet, regioners attraktivitet och den lokala och regionala identiteten. Kulturen kan bidra till ett öppet, demokratiskt och dynamiskt klimat i en region. Den kan stimulera entreprenörer till investeringar och utveckling av nya produkter. Genom möten mellan människor - t ex nätverk mellan företagare och aktiva kulturskapare - kan kreativiteten utvecklas hos båda parter. Kultur frigör kraft och idéer och inspirerar människor att utvecklas.³

Kultur och kulturarv anses vara en viktig kraft som ger *"länkar mellan det förflutna och framtiden och som kan få nya förmågor och synsätt att utvecklas"*⁴. Kulturens roll i samhället är därmed av en annan karaktär än andra samhällssektorsers, inte minst när det gäller tidsdimensionen. Effekterna av insatser inom kultur och kulturarv är långsiktiga, vilket skapar svårigheter vid utkrävande av mätbara resultat på kort sikt i program och projekt.

Idag saknas systematiska analyser av kulturens och kulturarvets ekonomiska och sociala betydelse för regional utveckling och tillväxt. Denna rapport innehåller en kartläggning av vad som hittills har gjorts för att följa upp effekter inom denna sektor med hjälp av indikatorer som kan användas för att beskriva uppnådda resultat.

Syfte och avgränsning

Inledningsvis beskrivs uppdraget och dess genomförande i kapitel 2. I kapitel 3 presenteras några centrala begrepp och definitioner. Det bör betonas att det inte är en uppgift för denna rapport att vidareutveckla begrepp som kultur, kulturarv, kulturmiljö, regional utveckling etc, utan vi utgår från existerande definitioner och politiska mål, med deras förtjänster och brister.

En fördjupning av det tvärsektorieella samarbetet är en förutsättning för att kultur- och kulturmiljövärdena ska kunna integreras i tillväxtarbetet på såväl nationell som regional nivå.

¹ Cultural Indicators and Benchmarks in Community Indicator Projects: Performance Measures for Cultural Investment?

² Kulturrådet, Riksarkivet Riksantikvarieämbetet och Svenska filminstitutet: Kulturen i tillväxtprogrammen – en innehållsredovisning (2005)

³ En politik för tillväxt och livskraft i hela landet. (Prop. 2001/02:4)

⁴ En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (Prop. 2001/02:4)

Ett fördjupat samarbete underlättas av en gemensam begreppsapparat och enhetliga definitioner. Detta innebär att även kultursektorn måste anpassa sig till den begreppsapparat som tillämpas i det sektorövergripande arbetet kring utveckling och tillväxt.

Kartläggningen

I rapportens fjärde kapitel redovisas en kartläggning av indikatorer och uppföljningssystem. I praktiken finns en uppdelning av utvecklingen av indikatorer som återspeglar hur staten har valt att organisera arbetet inom sektorn. De indikatorer som har använts är (1) kulturindikatorer, (2) kulturmiljöindikatorer:

1. Kulturrådet är statistikansvarig myndighet inom kulturområdet och har därmed ett ansvar för utvecklingen av kulturindikatorer. Även i andra sammanhang har Kulturrådet identifierat en rad indikatorer som är tänkbara att använda i en uppföljning av verksamheter inom kultursektorn. Bl a har Kulturrådet i samband med framtagandet av folkhälsoindikatorer utarbetat en bruttolista med ett hundratal indikatorer inom kulturområdet. Vidare har Kulturrådet finansierat ett ambitiöst verktyg för en flerdimensionell uppföljning av kulturinstitutioner ("Bokslut för scenkonst").
2. Kulturmiljön utgör ett av de fem grundläggande värden som bildat utgångspunkt för arbetet med de nationella miljökvalitetsmålen som antogs av riksdagen 1999. Kulturarvet ingår också i nio av de 15 nationella miljökvalitetsmålen. I rapporten refereras bl a en utvärdering som gjorts av uppföljningar i syfte att ta fram indikatorer som efter projektets slut skulle kunna användas för uppföljning av miljökvalitetsmål⁵. Majoriteten av de i utvärderingen identifierade 140 indikatorerna finns dock bara antydda i rapporterna från de 20 metodstudierna. Endast i sex rapporter förekommer tydligt redovisade indikatorer. Ännu färre utvecklingsprojekt har testat/bedömt de föreslagna indikatorerna. De krav som i utvärderingen ställdes för att en indikator skulle användas generellt framöver var (1) lättillgängliga data, (2) av hög relevans för kulturmiljövården och (3) till nytta för miljökvalitetsmålsuppföljningen. Av de 140 indikatorerna bedömdes följande tre lämpliga att sätta i drift: Antal aktiva jordbruksföretag, andel brukare med miljöstöd för värdefulla kulturmiljöer samt andel brukare med miljöstöd för bevarande av betesmarker.

Analys och slutsatser

Det finns således ett stort antal indikatorer, som är teoretiskt möjliga för uppföljningen av kultur och kulturarv. Som framgår av analysen på kulturmiljöområdet innebär detta emellertid inte att dessa indikatorer också är användbara i praktiken.

Analysen i kapitel 5 utmynnar i konkreta slutsatser beträffande vilka metoder och modeller som kan vara tillämpbara. Dialogen med styr- och referensgruppen har visat att vissa angreppssätt är mer fruktbara än andra. Framförallt förefaller två modeller vara ändamålsenliga för syftet. Den ena innebär att resultatindikatorer identifieras för alla delar av effektkedjan, så att det skapas ett logiskt samband mellan genomförda aktiviteter och de resultat dessa leder till på kort och lång sikt. Den andra modellen är en strukturering av

⁵ Föreningen Sveriges Länsantikvarier (2004), Kulturmiljöindikatorer – En utvärdering av 20 metodstudier och 140 indikatorer för miljömålsuppföljningen

indikatorer i olika kluster utifrån på vilket sätt de avses påverka utvecklingen. Dessa båda angreppssätt summeras i det följande:

Resultatindikatorer i olika delar av effektkedjan

Genom att följa upp hela effektkedjan framgår tydligare var skapandet av olika värden sker i såväl den kreativa produktionsprocessen, som i efterföljande utvecklingssteg, som helt eller delvis är en konsekvens av en viss aktivitet (eller grupp av aktiviteter).

För att lyfta fram kultur, kulturarv och kulturmiljö som resurs för en hållbar utveckling är det viktigt att få en förståelse hos andra aktörer för att fokus bör vara på de långsiktiga effekterna för dels människors individuella utveckling, dels samhällsutvecklingen i stort. Men samtidigt behöver kultursektorn – liksom andra sektorer - bidra med indikatorer som beskriver kortsiktiga effekter inom de tidsramar som gäller för program och projekt. Dessa kortsiktiga effekter kan beskrivas i termer av upplevelser, attitydförändringar och kunskapsutveckling. Dessutom behövs en tydligare beskrivning av de långsiktiga effekter som uppkommer genom uppbyggnad av den kulturella infrastrukturen, även om dessa effekter inte omedelbart kan mätas i termer av ökad sysselsättning eller ekonomisk tillväxt.

Genom att tydliggöra effekterna av kultur- och kulturarvsinsatser i alla led i effektkedjan ökar möjligheten att härleda även långsiktiga tillväxteffekter till de effekter på människors personliga utveckling som kan identifieras i det kortare tidsperspektivet.

Ett antal av de i kartläggningen identifierade indikatorerna har i rapportens sista kapitel satts in i effektkedjans olika steg för att illustrera detta angreppssätt.

Kluster av kulturindikatorer

Kulturindikatorer är av olika slag. De kan avse produktion eller konsumtion, vara individuella eller beskriva samhällsförändringar etc. Ett försök har gjorts att strukturera indikatorerna i fyra olika kluster (The Cultural Indicator Sets)⁶:

- Kulturens vitalitet, diversifiering och förmåga att skapa gemensamhetsskänsla (Cultural Vitality, Diversity and Conviviality)
- Tillgänglighet, deltagande och konsumtion (Cultural Access, Participation and Consumption)
- Kultur, livsstil och identitet (Culture, Lifestyle and Identity)
- Kultur, etik och utvecklingskraft (Culture, Ethics, Governance and Conduct)

Ett antal av de i kartläggningen identifierade indikatorerna har i rapportens sista kapitel satts in i denna matris för att illustrera angreppssättets tillämpbarhet.

Uppföljningssystem

ITPS har föreslagit ett allmänt uppföljningsinstrument, ägt och producerat av en central aktör, i form av en för alla regioner gemensam uppsättning indikatorer för att följa den regionala utvecklingen. Vidare betonas att indikatorerna bör vara ett viktigt instrument dels för regeringens politik för regionernas utveckling, dels för regionernas politik och strategi för de egna regionerna. ITPS förslag innehåller dock inte några indikatorer som avser kultur och kulturarv.

⁶ Mercer, C. (2002), *Towards Cultural Citizenship: Tools for Cultural Policy and Development*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds förlag

Flera av de större medborgar-, attityd- eller konsumentundersökningar som genomförs idag skulle kunna kompletteras med frågor kring kultur och kulturarv. Exempelvis skulle turistsektorns IBIS-undersökning (Internationella Besökare i Sverige) – som bl a innehåller frågor kring syftet med resan, huvudsakliga resmål och hur nöjd besökaren är med vistelsen – kunna kompletteras med frågor som belyser olika regioners attraktivitet.

Utformningen av uppföljningssystemen är dock helt avhängigt målen – och därmed indikatorernas - utformning.

Slutsatser

Kultur och kulturarv har större potential att kunna bidra till det regionala utvecklingsarbetet än vad som hittills framkommit. Detta sammanhänger med att arbetet med kultur och kulturarv bedöms ge långsiktiga effekter, som inte fångas upp i ett mera kortsiktigt perspektiv på krav på mätbara effekter i strukturfondsprogram, tillväxtavtal, regionala tillväxtprogram och regionala utvecklingsprogram. Av de granskade angreppssätten bedöms därför effektkedjemodellen vara den mest ändamålsenliga.

Indikatorerna inom kultur- och kulturarvssektorn bör därför struktureras så att det tydligt framgår hur olika effekter uppstår på både kort och lång sikt i effektkedjans olika led. Det finns en av erfarenhet (ibland, men långtifrån alltid, ”evidens-based”) etablerad professionell uppfattning om sambandet mellan kortsiktiga effekter och långsiktiga. Vid utvecklingen av uppföljningssystem för kultur och kulturarv bör därför fokus ligga på att identifiera förändringar på individ- och samhälls nivå som kan avläsas inom högst något år, där den professionella erfarenheten är att sambandet är starkt mellan dessa kortsiktiga effekter och en långsiktigt positiv regional utveckling och tillväxt. Man behöver då inte invänta de slutliga ”bevisen” för dessa långsiktiga effekter, utan de kortsiktiga är tillräckliga ur uppföljningssynpunkt. Tidsserier, baserade på regelbundna mätningar, visar om utvecklingen går åt rätt håll.

De indikatorer som används i uppföljningen ska baseras på målen för verksamheten. Om målen är oklara kan inte indikatorer preciseras och följaktligen vet man inte vad som ska följas upp. Det är därför viktigt att arbetet med att utveckla och förtydliga målen för kultur, kulturarv och kulturmiljö fortsätter och intensifieras.

Ett viktigt syfte med uppföljningar är att få ett bättre underlag för information om - och marknadsföring av - verksamheten. De uppföljningar av människors upplevelser av kultur och kulturarv som har genomförts visar genomgående på mycket positiva resultat. Här torde det finnas en betydande outnyttjad potential i att dels genomföra sådana uppföljningar mera systematiskt, dels sprida de positiva resultaten på ett mer offensivt sätt.

2. Uppdraget och dess genomförande

2.1 Bakgrund

Utvecklingen i landets arbetsmarknadsregioner följs upp med hjälp av ett antal indikatorer⁷. Uppföljningen syftar till att ge nationella, regionala och lokala aktörer en djupare förståelse för olika arbetsmarknadsregioners förutsättningar för hållbar tillväxt. Dessa indikatorer används bl a för att:

- ge en överblick över viktiga utvecklingsförlopp
- bilda grund för en diskussion om hållbara utvecklingstendenser
- ge underlag för kommande utvärderingar
- utgöra en del i lärprocessen.

En lärprocess förutsätter att det bland aktörerna etableras en gemensam grund för lärandet, vilken bl a är beroende av en ömsesidig förståelse av gemensamma och enhetliga begrepp.

2.1.1 Några centrala begrepp

Några centrala begrepp för kartläggningen är (1) kulturpolitik, (2) kulturmiljö, (3) kulturarv och (4) regional utvecklingspolitik, vilka definieras nedan. Det finns en levande debatt kring flera av dessa begrepp och de är därför inte helt oomstridda. Det är dock inte en uppgift för denna rapport att vidareutveckla begreppen utan vi utgår från existerande definitioner och politiska mål, med deras förtjänster och brister.

1. *Kulturpolitiken* fokuseras på konstarterna, kulturarven, media och bildningssträvandena (där föreliggande kartläggning avser de två förstnämnda fokusområdena). De övergripande *kulturpolitiska målen* är följande⁸:

- att värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den,
- att verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande,
- att främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar,
- att ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället,
- att bevara och bruka kulturarvet,
- att främja bildningssträvandena samt
- att främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet.

2. Med *kulturmiljö* menas i princip hela den miljö som har formats av oss människor genom tiderna. Det kan vara alltifrån en enskild plats eller byggnad till hela landskap. De nationella *kulturmiljömålen* är följande⁹:

- ett försvarat och bevarat kulturarv,

⁷ N2002/10715/RUT, N2002/9153/RUT

⁸ Av Riksdagen beslutade mål för en nationell kulturpolitik (prop. 1996/97:3, bet. 1996/97: KrU1, rskr. 1996/97:129)

⁹ Av Riksdagen beslutade om verksamhetsmål för kulturmiljöområdet (prop. 1998/99:114)

- ett hållbart samhälle med goda och stimulerande miljöer och med kulturmiljöarbetet som en drivande kraft i omställningen,
- allas förståelse, delaktighet och ansvarstagande för den egna kulturmiljön,
- nationell och internationell solidaritet och respekt inför olika gruppers kulturarv.

3. *Kulturarv* är ett vidare begrepp än kulturmiljö. Det innefattar inte bara föremål, byggnader och fornlämningar utan också traditioner, seder och bruk, berättelser och andra immateriella värden som vi övertar från tidigare generationer. Riksantikvarieämbetets kulturarvsvision är att:

- Kulturarvet är angeläget, tillgängligt och användbart för alla.
- Kulturarvsarbetet ska präglas av mångfald och öppenhet och utgöra en dynamisk och positiv kraft i samhällsutvecklingen¹⁰.

4. *Målet för den regionala utvecklingspolitiken* är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknader med en god servicenivå i alla delar av landet. Regional utvecklingspolitik är en sammanslagning av de tidigare politikområdena regionalpolitik och regional näringspolitik¹¹. Utgångspunkten är politikens tillväxtbefrämjande roll och uppfattningen att nationell tillväxt och välfärd beror på tillväxten i landets samtliga regioner¹². Regeringens operationalisering av målen med den regionala utvecklingspolitiken är att dess effekter bör kunna utläsas främst i termer av regioners ekonomiska tillväxt och sysselsättningsutveckling, men också i relation till hur väl politiken bidrar till måluppfyllelse när det gäller nationella jämställdhets- och miljö kvalitetsmål.

Den regionala utvecklingspolitiken syftar till att skapa en sammanhållen politik som omfattar flera politikområden, däribland kultur. Den skall gälla för alla delar av landet, men kunna anpassas till de förutsättningar som finns i olika regioner. Med *väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner* avses att de är så attraktiva för människor och företag att det är möjligt att ta tillvara den potential och livskraft som finns i respektive region. Med *hållbar* avses att politiken skall bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjuda sunda ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden. Verktyg för att genomföra den regionala utvecklingspolitiken är regionala tillväxtprogram (RTP) och regionala utvecklingsprogram (RUP). Utvecklingsprogrammen skall utgöra ett ramverk för andra mer sektorsspecifika program, som t ex kultur- och kulturmiljöprogram.

2.1.2 Kontext

Kulturbegreppet har stor vidd och en svag ställning. Kulturbegreppets mångsidighet gör att det kan användas i skilda sammanhang, men det gör också att det används på olika sätt och det leder till en minskad relevans¹³. Idéhistorikern Alan Janik har fört begreppet kultur till listan över grundläggande, men ständigt omstridda, begrepp (hit hör också begrepp som demokrati). Dessa begrepp är öppna och det uppstår hela tiden nya sätt att se på dem och tolka dem. Nedan följande matris över kulturpolitikens legitimeringsformer kan illustrera detta¹⁴.

¹⁰ Riksantikvarieämbetet, Kulturarv i tiden – angeläget, tillgängligt, användbart! (Vision och strategi 2004-2006)

¹¹ Den regionalpolitiska propositionen (proposition 2001/02:4)

¹² Regionalpolitiska utredningen (SOU 2000:87).

¹³ Sven Nilsson: Det kulturpolitiska rummet – att kolonisera med språket

¹⁴ Vad gör kulturarvet till en resurs för hållbar regional utveckling? Redovisning från seminariedagar i Uppsala 22–23 oktober 2003. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2003:7

Figur 1: Kulturpolitikens legitimeringsformer

	Humanistisk	Sociologisk	Instrumentell
Mål	Bildning	Frigörelse	Synliggörande
Bakgrund	Staten	Det civila samhället	Marknaden
Förankring	Nationell	Lokal	Global
Strategi	God konst till folket	Kulturell demokrati - publik- arbete - uppsökande verk- samhet - eget skapande	Kulturalisering – profilering - ”events” - marknadsföring
Publik	Hela befolkningen	Grupper	Segment - livsstilar
Ram	Kulturinstitutioner - turnéer	Aktivt deltagande- pluralistiska ramar	Flaggskepp - festivaler
Funktion	Upplysning – bildning	Bekräftelse – utveckling - kommunikation	Underhållning - upplevelse
Förmedling	Kulturförmedlare t.ex. biblio- tekarier – folkbildning	Animatorer – kultursekreterare - kulturpedagoger	Projektledare - kurator

Det humanistiska perspektivet anses ha varit tongivande genom de kulturpolitiska målen. Viss kritik har riktats mot att dessa - till skillnad mot de tidigare målen – uppfattas vara mer statliga än nationella och inte vara tillräckligt väl förankrade lokalt och regionalt.

Det behövs någon form av struktur eller systematik för att fånga upp kulturs och kulturarvs betydelse utifrån de perspektiv som speglas i figur 1. Nutek har kategoriserat kulturverksamheter på följande sätt¹⁵:

- Kulturindustri
- Kulturturism
- Institutionell kulturverksamhet
- Enstaka kulturaktiviteter
- Återkommande kulturaktiviteter
- Icke institutionell kulturverksamhet
- Kulturmiljövård

Nuteks indelning i verksamhetsområden innebär att verksamheter grupperas efter form av aktivitet. Detta säger dock inget om verksamheternas syften, d v s vilka effekter de avses leda till. Två aktiviteter som hamnar i olika grupper kan ha ett likartat syfte, medan två institutioner med helt olika verksamhetsidé kan hamna i samma grupp. Detta påverkar val av indikatorer och möjligheterna att aggregera effekter från flera aktiviteter eller särskilja olika aktivitetens bidrag till en viss utveckling. Val av beskrivande indikatorer eller normativa indikatorer är ett strategiskt vägval vid utformningen av ett uppföljningssystem. Detta utvecklas vidare nedan i avsnittet om olika typer av indikatorer (avsnitt 3.2).

Det finns olika sätt att illustrera kulturstrategiska perspektiv. Ett exempel där tre perspektiv identifierats kan illustreras med följande figur¹⁶:

¹⁵ Nutek (1997), Kultur som strategi i lokalt och regionalt utvecklingsarbete

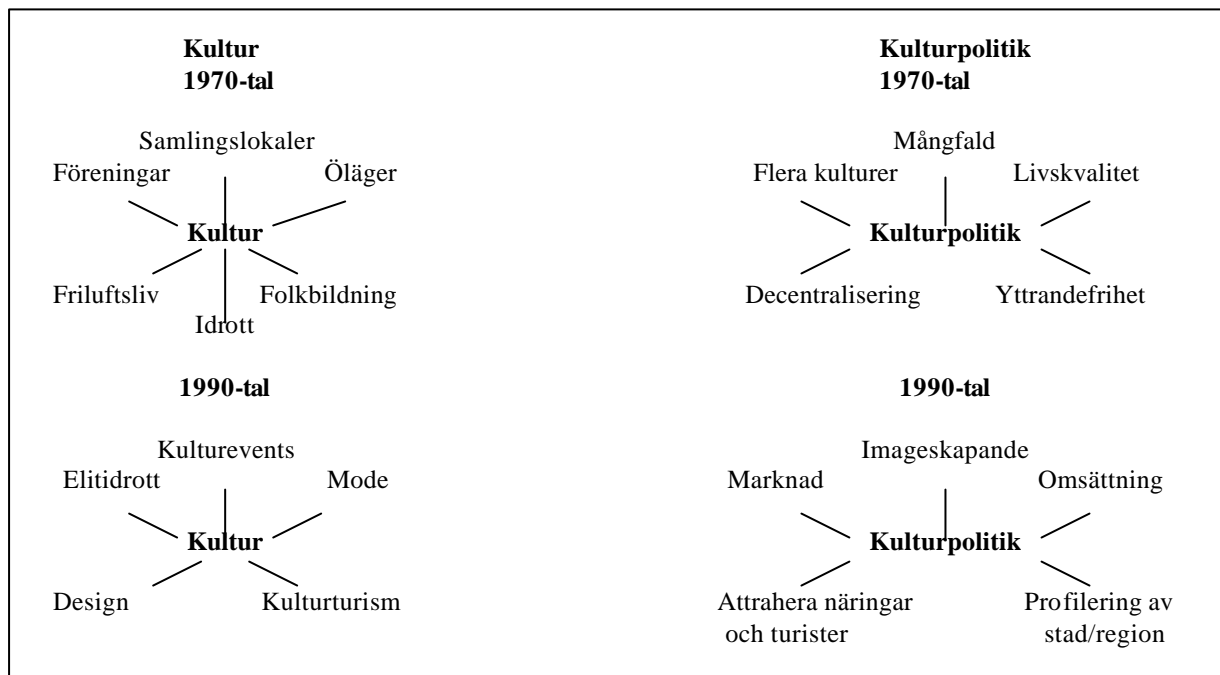
¹⁶ Vad gör kulturarvet till en resurs för hållbar regional utveckling? Redovisning från seminariedagar i Uppsala 22– 23 oktober 2003. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2003:7

Figur 2: Kulturstrategiska perspektiv

Om man väljer att strukturera kultursektorn på detta sätt kan indikatorer identifieras utifrån varje perspektiv. Alla aktiviteter som bidrar till en god livsmiljö kan ha människors upplevelse av sin livsmiljö som gemensam indikator. Alla aktiviteter som bidrar till hög kulturell kompetens hos medborgarna kan ha detta som gemensam indikator. Allt som bidrar till ett professionellt konstliv av hög kvalitet kan ha några gemensamma indikatorer. Därmed blir indikatorerna mer normativa än deskriptiva. Denna typ av indikatorer förutsätter exempelvis en norm för vad som är ”ett professionellt konstliv av hög kvalitet”.

En sådan normbildning sker för offentligt finansierade tjänster inom ramen för kulturpolitiken. Denna har i huvudsak legat fast sedan 1990-talet. Mellan 1970 och 1990 skedde emellertid en rad förändringar i normerna för kultur och kulturpolitik, som kan summeras på följande sätt:¹⁷

¹⁷ Vad gör kulturarvet till en resurs för hållbar regional utveckling? Redovisning från seminariedagar i Uppsala 22– 23 oktober 2003. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2003:7

Figur 3: Normerna för kultur och kulturpolitik

Normativa indikatorer baseras på samhällets utveckling och tidsandan. Idén om kultur som attraktionskraft i regional utveckling och medel för kulturturism har fått genomslag det senaste decenniet. Samtidigt har sambandet mellan kultur, kulturarv och regional utveckling uppmärksammats mer och mer.

Detta samband har särskilt aktualiserats i genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken, såsom i strukturfondsprogram, regionala tillväxtavtal, regionala tillväxtprogram och regionala utvecklingsprogram. Bilden av en geografisk plats har därmed kommit att bli mer sammansatt, vilket kan illustreras på följande sätt:

Figur 4: Bilden av en geografisk plats

Kultur och kulturmiljö är viktiga faktorer för en regions identitet och attraktivitet. Dess betydelse för turismen är också odiskutabel. Insatser inom sektorn ger arbetstillfällen och bidrar till att skapa en god livsmiljö för många människor. Så långt kan nog de flesta vara överens. Men det saknas idag mera exakta uppgifter om på vilket sätt och i vilken utsträckning insatser för att stärka kultur och kulturarv bidrar till den regionala utvecklingen. Dessutom är kostnadseffektiviteten oklar och det är också osäkert hur insatser inom

kultursektorn står sig i en jämförelse med insatser inom andra sektorer. Går det att mäta eller bedöma de samhällsekonomiska effekterna av ökat bruk av kulturarvet eller andra kulturinsatser? Vilka indikatorer kan användas för att beskriva resultatet? Är det möjligt att utforma ett uppföljningssystem som med rimliga arbetsinsatser kan användas i praktiken?

2.2 Uppdrag

2.2.1 Uppdragsbeskrivning

I uppdragsbeskrivningen, som återfinns i sin helhet i bilaga 1, påpekas att de uppföljningssystem och indikatorer, som idag finns för kultursektorn, inte säger något konkret om vad det är för effekter som satsningar på kultur genererar sett ur ett utvecklingsperspektiv.

Regeringen har framhållit kulturen som ett viktigt politikområde för regional utveckling och tillväxt¹⁸. Den nya utvecklingspolitiken har medfört att kulturmyndigheterna - Riksantikvarieämbetet, Statens kulturråd och Riksarkivet - har fått gemensamma regeringsuppdrag att stärka och följa upp kulturens betydelse i det regionala utvecklingsarbetet. Av regleringsbrev framgår att *"Myndigheterna skall bidra till målet för den regionala utvecklingspolitiken, väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet uppnås. Detta innebär att myndigheterna skall vara en god samverkanspart i de regionala tillväxtprogrammen (RTP) genom att bidra med analys-, metod- och kompetensstöd inom sitt ansvars- och kompetensområde. Myndigheterna får medverka till finansieringen av de regionala tillväxtprogrammen"*. Därtill återrapporterar myndigheterna till NUTEK vad gäller RTP.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har i sitt regleringsbrev ett uppdrag att genomföra analyser och utveckla metoder för genomförandet av den regionala utvecklings- och innovationspolitiken. Ett förslag till indikatorer finns framtaget, men i stort saknas indikatorer för kultursektorn, trots att kultur ingår som en viktig dimension i den regionala utvecklingspolitiken.

Riksantikvarieämbetet och Kulturrådet har också i uppdrag att redovisa förslag till metoder för att stärka arbetet med RUP. Däremot har Svenska Filminstitutet inte fått i uppdrag av regeringen att medverka i den regionala utvecklingspolitiken. Men eftersom även film är ett konstområde som har en stor potential inom utvecklings- och tillväxtpolitiken, bör även detta område omfattas av en gemensam nationell strategi för regional utveckling.

Sedan flera år tillbaka har Riksantikvarieämbetet, Kulturrådet, Riksarkivet och Svenska filminstitutet etablerat en samverkan kring regional utveckling och strukturfonder. Sveriges Kommuner och Landsting har också ett engagemang i regional utveckling och i utvecklandet av uppföljningssystem och indikatorer för kultursektorn och samverkan i dessa frågor med kulturmyndigheterna. Mot denna bakgrund har Riksantikvarieämbetet, Statens kulturråd, Svenska Filminstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting gemensamt initierat detta projekt.

För genomförandet av projektet har Arne Svensson, Professional Management AB anlåtats.

¹⁸ Propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4)

2.2.2 Projektets övergripande syfte

Av uppdragsbeskrivningen framgår att projektets övergripande syfte är att ” *identifiera och utveckla uppföljningssystem och indikatorer som kan belysa och beskriva effekterna av kultur och kulturarv. Resultatet av projektet ska underlätta och vara ett stöd för kulturens roll i en hållbar samhällsutveckling utifrån såväl sociala, ekonomiska som miljömässiga aspekter.*”¹⁹.

Uppföljningssystemen och indikatorerna ska kunna tjäna som värdemätare för kulturen och kulturarvets betydelse i den långsiktigt hållbara utvecklingen. Metodutvecklingen på detta område ska leda till ett ökat fokus på kulturens och kulturarvets potential inom olika sektorer i samhällsutvecklingen.

2.2.3 Projektets genomförande

Etappindelning

Projektet är uppdelat på två etapper. Etapp I omfattar en inventering av uppföljningssystem och indikatorer för kultur och kulturarv - såväl internationellt, nationellt, regionalt som lokalt - kring sambanden med regional utveckling och tillväxt. I projektet ingår att analysera hur förekommande uppföljningssystem och indikatorer är konstruerade, samt att granska deras praktiska användbarhet.

Efter genomförandet av Etapp I planeras preliminärt en fortsättning med en andra etapp, som innefattar utarbetandet av en metodhandbok för att värdera kultur och kulturarvs betydelse i regionalt utvecklingsarbete.

Kartläggningsarbetet

Kartläggningen har skett i huvudsak genom intervjuer och dokumentstudier. Dessutom har viss kartläggning skett genom deltagande i en internationell konferens 2005-03-10—12 om ” *Regional identities, cultures & images - a path to regional development?*”

En förteckning över den dokumentation som har granskats i projektet återfinns i bilaga 2. Personer som har bidragit med sina kunskaper och erfarenheter finns förtecknade i bilaga 3. Vissa personer har intervjuats flera gånger, medan andra har bidragit med information av mer begränsad omfattning.

2.2.4 Styrgrupp- och referensgrupp

Projektets *styrgrupp* består av representanter för de finansierande myndigheterna Riksantikvarieämbetet, Kulturrådet, Svenska Filminstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting:

- Per- Olof Remmare, Riksantikvarieämbetet (ordförande)
- Marja-Leena Pilvesmaa, Riksantikvarieämbetet
- Anita Jonsson, Kulturrådet
- Annika Jonsson, Kulturrådet
- Elisabeth Wengström, Svenska Filminstitutet

¹⁹ Förslag till projekt kring utvecklandet av uppföljningssystem och indikatorer för kultur och kulturarv i regionalt utvecklingsarbete

- Karin Backman, Sveriges Kommuner och Landsting
- Ants Viirman, Sveriges Kommuner och Landsting

Till projektet har knutits en *referensgrupp* med representanter från andra intresserade myndigheter samt representanter från kultursektorns regionala organisation:

- Helena Westin, Riksantikvarieämbetet
- Maria Wikman, Riksantikvarieämbetet
- Jan Andersson, SCB
- Christer Bogefeldt, Riksarkivet
- David Källström, NUTEK
- Carin Dahl, KK-stiftelsen
- Agneta Florin, Turistdelegationen
- Pernilla Rydmark, Vinnova
- Anne Kolmodin, ITPS
- Göran Blom, Naturvårdsverket
- Anders Wallander, Länsstyrelsen i Jönköping
- Mikael Cederberg, Jämtlands läns landsting
- Kerstin Quentzer, Västra Götalandsregionen
- Annika Ottosson, Västra Götalandsregionen
- Christer Nylén, Landstinget Västernorrland
- Ola Jakobsson, Region Skåne

Styrgruppen har under våren 2005 haft sex möten, varav två tillsammans med referensgruppen.

2.2.5 Tidsplan och redovisning

Kartläggningsarbetet påbörjades vid årsskiftet 2004/05 och avrapporteras genom dels en konferens, dels en skriftlig rapport. Den nationella konferensen kring uppföljningssystem och indikatorer för kultur och kulturarv genomfördes den 19 maj 2005. Vid denna presenterades ett utkast till rapport. De synpunkter som framkom vid konferensen har inarbetats i slutrapporten.

3. Indikatorer och uppföljningssystem – kort om definitioner, begrepp och teorier

3.1 Analysram

“Improving cultural indicators is not simply about supplying better statistics and undertaking statistical development work: It is also about understanding better the nature of arts activities, improving the articulation of arts policies, and being aware of the interrelationships between data and policy analysis and the impacts that measurement can have on the arts and cultural sectors”²⁰

Projektet handlar om indikatorer och uppföljningssystem. Kartläggningen har visat att dessa begrepp inte är entydiga. Det är inte heller självklart för alla varför det behövs indikatorer och uppföljningssystem.

Landstingsförbundet tog i Kulturmätarprojektet fram definitioner och beskrivningar av begreppen uppföljning och utvärdering²¹ inom kultursektorn, samt exempel på indikatorer bl a när det gäller ”upplevelse kvalitet”²².

Även Nutek har analyserat kultur som strategi i lokalt och regionalt utvecklingsarbete. Kulturens betydelse för regional utveckling har granskats ur tre perspektiv:

- På vilket sätt kan kultur påverka konkurrenskraft och produktivitet i regionen?
- Vilken direkt betydelse har kulturkonsumtion för regioninvånarnas välfärd och upplevelser, samt för den regionala arbetsmarknaden?
- Kulturens attraherande funktion (företagens val av lokaliseringsort, hushållens val av bostadsort).²³

I skilda sammanhang har på liknande sätt analyserats vilka effekter kultur och kulturarv kan ha för människors livskvalitet, regional utveckling och ekonomisk tillväxt. De effekter kultur och kulturarv kan ha ligger således på många olika nivåer, varför de indikatorer som diskuteras - och som ibland kommit till användning – är av vitt skilda slag. Det finns därför anledning att inledningsvis presentera några olika typer av indikatorer, vilket sker i avsnitt 3.2. Därefter finns i avsnitt 3.3 en kort beskrivning av vad som kan läggas in i begreppet ”uppföljningssystem”.

²⁰ International Federation of Arts, Councils and Culture Agencies (juli 2004), Statistical Indicators for Arts Policy:

Discussion Paper

²¹ Landstingsförbundet (1993), Om utvärdering

²² Landstingsförbundet (1994), Från vision till verksamhet

²³ Nutek (1997), Kultur som strategi i lokalt och regionalt utvecklingsarbete

3.2 Olika typer av indikatorer

Det finns ingen entydig definition av begreppet indikator vare sig nationellt eller internationellt. En indikator kan dock i praktiken uppfattas som den information som mäter eller återspeglar i vilken utsträckning ett mål har uppnåtts eller inte. Varje indikator för sig ska ge en beskrivning av tillståndet i ett visst avseende. Flera indikatorer tillsammans ger en säkrare bild genom att olika perspektiv kan smältas samman. Kvantitativa mål kan ofta fångas med ett enda mått som direkt mäter det som anges i målet. Mera komplexa mål om t ex verksamhetens kvalitet kräver i allmänhet flera indikatorer som sammantaget ger en god återspeglning av måluppfyllelsen. Indikatorn ska ofta användas för att mäta utveckling/förändring över tiden. Denna utveckling ska avse ett tydligt definierat (samhälls)område. Betydelsen av denna utveckling för bestämda (kund)grupper fokuseras.

Indikatorer kan grupperas efter temaområde, t ex sociala indikatorer, ekonomiska indikatorer eller miljöindikatorer. Men det finns många andra sätt att dela in indikatorer. Ett är att skilja mellan

- tillståndsindikatorer (beskriver ett visst läge),
- prestationsindikatorer (vad har vi gjort?)
- kontextindikatorer (beskriver sammanhangen).

Normativa indikatorer är direkt kopplade till politiska mål. Genom dessa mäts i vilken utsträckning en viss politik har fått genomslag. Motsatsen är deskriptiva indikatorer, som avser att beskriva verkligheten utan att indikatorerna härleds ur en bestämd målbild.

”Kvalitetskrav” som ofta ställs på indikatorer är att de ska vara tydliga, mäta det man avser att mäta (validitet), hålla över tiden (för att man ska kunna avläsa förändringar), kunna användas för aggregering eller nedbrytning och rent allmänt vara användbara för avsedda syften. Den praktiska användbarheten sätter bestämda gränser för hur många och hur komplexa indikatorer som kan användas.

ITPS konstaterar att *”Erfarenhetsmässigt vet vi att det svåraste är att formulera utvärderingsbara och relevanta resultatmål, för så väl programnivå som för enskilda insatsområden. Det finns vidare ett genomgående behov av att ytterligare precisera och definiera särskilt målen för insatsområdenas och handlingsprogrammets resultat.”*²⁴

Resultatindikatorerna²⁵ bör således stå i fokus i det fortsatta utvecklingsarbetet när det gäller uppföljningssystem för kultur och kulturarv. I nästa avsnitt presenteras därför en metod för användande av resultatindikatorer, samt diskuteras hur dessa förhåller sig till tidigare steg i effektkedjan.

3.2.1 Resultatindikatorer

Mål- och resultatstyrning i staten innebär att mål definieras (som beskriver vilket resultat som ska nås med tilldelade resurser), man styr mot att angivna mål ska uppnås och att uppföljning

²⁴ ITPS: Ex Ante- Bedömning av de regionala tillväxtprogrammen (2003)

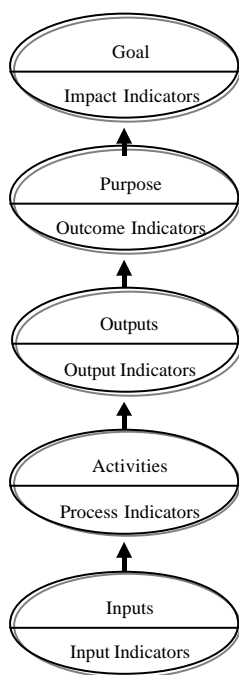
²⁵ I andra sammanhang används också de närliggande begreppen prestationsindikatorer eller Performance Indicators.

sker av resultatet. Resultatet är prestationer och effekter. Genom uppföljning studeras vilket resultat som uppnåtts och resultatet ställs i relation till resursinsatsen. Om det inte finns mål finns inget att jämföra resultatet med för att bedöma effektiviteten.

Resultat av en insats kan uppkomma på kortare och/ eller längre sikt. Vissa effekter kan avläsas omedelbart i samband med en aktivitet, medan andra uppstår efter flera år. Det finns flera internationellt använda modeller för mål- och resultatstyrning, bl a Management by Objectives (MbO), Management by Results (MbR), Performance Management, Results Based Management (RBM) och Commitment Quality Management (CQM). "Best Practice" synes för närvarande vara att basera styrningen på en målhierarki (effektkedja), liknande den som illustreras i nedanstående figur. Antalet länkar i effektkedjan varierar i olika förklaringsmodeller, liksom hur dessa länkar betecknas. En sådan målhierarki tydliggör viktiga steg i den effektkedja som ofta – men inte alltid kan identifieras och beskrivas. För varje steg kan indikatorer definieras som kan användas för att mäta målpuppfyllelsen. Begreppet resultat används oftast om alla de tre sista stegen i målhierarkin i figuren nedan.

Figur 5: Effektkedjan

De olika stegen i effektkedjan kan definieras på följande sätt:



Resurser (Inputs) – de finansiella, materiella och mänskliga resurser som används i de aktiviteter som genomförs i syfte att nå verksamhetens (programmets/projektets) mål.

Aktiviteter – det som görs konkret för att transformera resurser till effekter.

Direkta/omedelbara effekter (Outputs) – t ex hur många och vilka som nås genom aktiviteten och det kundupplevda värdet av de tjänster som produceras genom aktiviteterna.

Effekter som uppstår genom att det kundupplevda värdet resulterar i förändringar hos den enskilde t.ex. i form av ändrade beteenden/handlingar (outcomes). Dessa effekter kan inträffa långt efter att aktiviteten är genomförd, men kan ofta härledas till aktiviteten. De kan dock inte alltid iakttas innan kortsiktiga projekt har avslutats.

Förändringar på samhällsnivå (impact) – t ex den regionala utveckling som ett visst program syftar till. Dessa uppstår genom att flera olika aktiviteter sammantaget bidrar till komplexa och sammanflätade effektkedjor. Dessa förändringar handlar ofta om en bred social, ekonomisk och/eller miljömässig utveckling. Det är därför i praktiken sällan möjligt att härleda en sådan förändring till en enskild aktivitet eller ens ett enskilt projekt. Sluteffekterna uppstår ofta långt efter det att projektet avslutats.

Begreppet resultat (eller effekt) används i allmänhet om de tre sista leden i denna effektkedja.

3.2.2 Regionala tillväxtindikatorer och ekonomisk utveckling

Argumenten för kulturinsatser i det regionala utvecklingsarbetet kan delas upp i två grupper: individ- respektive ekonomirelaterade. På individnivå finns värdekvalitativa argument som bygger på antagandet att kultursatsningar bidrar till att skapa identitet och framtidstro hos individen. Ekonomirelaterade argument är ofta orienterade mot kvantitativa mål och kortsiktiga krav på kultursatsningarnas "lönsamhet".

ITPS har, med utgångspunkt från operationaliserbara mål på regional utveckling och tillgängliga mått på regional ekonomisk tillväxt, analyserat den ekonomiska utvecklingen i landets regioner²⁶. Studien baseras på ett förslag till övergripande gruppering av tillväxtindikatorer i sex olika kategorier: befolkningsgeografisk struktur, mänskliga resurser, arbetsmarknadens struktur och funktionssätt, näringsstruktur, infrastruktur och övrigt realkapital samt dynamik. Indikatorerna avspeglar i huvudsak de underliggande regionspecifika förutsättningarna för tillväxt och ger i stora drag en bild av tillgång till produktionsfaktorer, teknik och kapacitetsutnyttjande.

Tillgången på humankapital anses vara av fundamental betydelse för ekonomisk tillväxt. ITPS använder två alternativa mått på tillgång på humankapital: (1) andelen av befolkningen i åldersintervallet 20-64 år med lång eftergymnasial utbildning (tre år eller mer) och (2) genomsnittligt antal utbildningsår i nämnda åldersgrupp. Korrelationen är hög mellan dessa båda mått.

En variabel som ingår i en av de sex kategorierna av tillväxtindikatorer - "mänskliga resurser" - är nettomigration. ITPS konstaterar att nettomigration inte bara är resultatet av regionala förhållanden utan också en bestämningsfaktor för tillväxt av produktion och inkomster. Detta gäller särskilt nettomigration av personer med hög utbildning. Motivet för att inkludera nettoflyttningar är bland annat att dessa kan ge information om regionala attribut som värdesätts av individerna men som inte går att observera direkt med hjälp av befintliga data. Modern ekonomisk migrationsteori bygger på antagandet att individerna försöker välja den bostadsort som ger maximal subjektiv nytta. Valet är dock inte helt fritt utan sker under olika typer av restriktioner. I individernas nytta ingår ett antal svårämbara faktorer, varav flera är immateriella och/eller inte föremål för marknadstransaktioner. Rapportens slutsats är att *"Eftersom det inte finns något direkt sätt att mäta dessa faktorer eller hur individernas preferenser för naturmiljö, arkitektur med mera skiftar över tiden, kan det faktiska migrationsmönstret vara ett intressant alternativ som indirekt indikator. Givetvis bör detta kombineras med annan information av betydelse för mellanregional migration"*.

Kultursektorn nämns i övrigt bara parantetiskt vid två tillfällen i ITPS rapport: *("Befolkningstäthet och tillgänglighet kan också reflektera regionernas möjligheter att erbjuda kollektiva nyttigheter till exempel kulturproduktion, fritidsanläggningar med mera." "Även om externaliteter här endast exemplifieras i form av ökad produktion av varor/tjänster så kan dessa även uppträda via konsumtionen på annat sätt än genom ökad tillgång på varor. Ökad tillgång på utbildade personer inom kultur- och fritidssektorn,*

²⁶ Itps (2003), Regionala tillväxtindikatorer – teoretiska aspekter, begrepp och empiriska illustrationer (A2003:004)

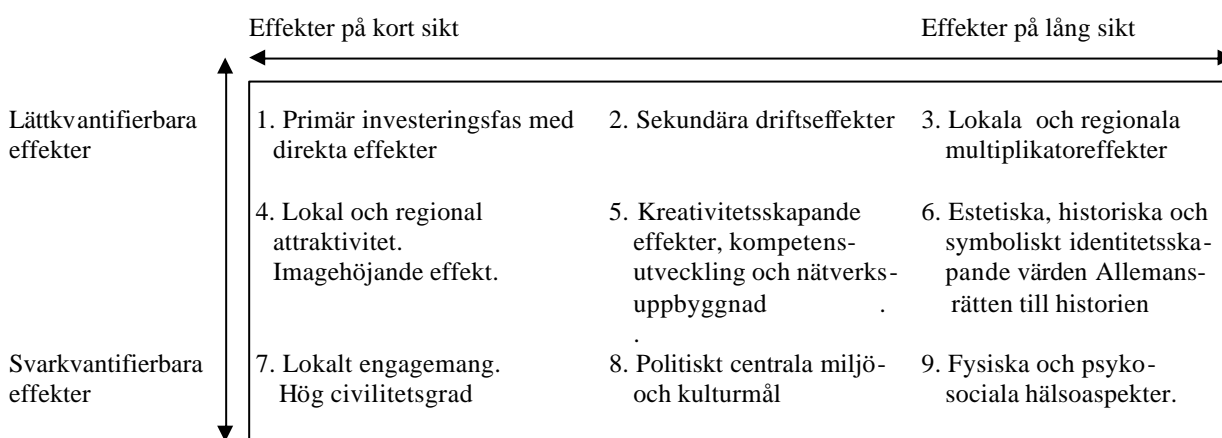
medicinsk kompetens eller ökade kunskaper i språk kan till exempel påverka individers utbyte av fritid och därmed verka välfärdshöjande”).

Det har således i detta sammanhang inte utarbetats någon indikator som direkt mäter eller återspeglar vilken effekt kultur och kulturarv kan ha på regional utveckling.

3.2.3 Kulturarvsindikatorer

I nedanstående matris har CERUM, i ett uppdrag för Riksantikvarieämbetet, definierat nio olika *“familjer med tillväxteffekter”*²⁷. Matrisen strukturerar utifrån kvantifierbarhet och tidshorisont den tillväxtstimulans som ett aktivt tillvaratagande av kulturmiljön utgör.

Figur 6: Familjer med tillväxteffekter



Följande exempel kan illustrera vilka typer av effekter som åsyftas i var och en av de nio rutorna:

1. När ett besöksobjekt iordningställs uppstår direkta effekter lokalt för bland annat entreprenörer och byggnadsarbetare. Lokalt och regionalt engageras kulturvetare, antikvarier, arkitekter, tekniker, skribenter etc.
2. Anställda i receptioner och besökscentra, guider, direkt kontrakterade entreprenörer vid serveringar etc. Direkta effekter uppstår också vid närbelägna aktiviteter och arrangemang (klustereffekter), restauranger, ökad besöksfrekvens vid projekt som redan pågår.
3. Lokala och regionala multiplikatoreffekter, leveranser till serveringar etc. Allmänt ökad lokalekonomisk aktivitet och omsättningsökning för detaljhandel.
4. Lokal och regional attraktivitet. Imagehöjande effekter som kan locka till inflyttning av önskvärda kategorier. Ger positiva signaler, placerar platsen på kartan.
5. Kreativitetsskapande och kompetensrelaterade effekter. Uppbyggnaden av nya nätverk och utbildningsinstitutioner stimuleras.
6. Estetiska, historiska och symboliska värden för lokalt boende samt identitetsskapande värden. Effekter som både kan bromsa utflyttning och locka till återflyttning.
7. Lokalt engagemang kring kulturobjekt med en historisk dimension. Skapande av gemensamhetskänsla.

²⁷ Riksantikvarieämbetet: Kulturarvet som resurs för regional utveckling. En kunskapsöversikt. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2002:1

8. Miljödimensionen; uppfyllandet av uppsatta politiska miljö kvalitetsmål med en samhällsekonomisk dimension.
9. Fysiska och psykosociala hälsoaspekter. Sambandet mellan kultur och hälsa.

Detta angreppssätt tar hänsyn till den viktiga tidsdimensionen och kan därmed kopplas till den diskussion om olika resultatindikatorer i effektkedjan som initierats ovan i avsnitt 3.2.1.

3.2.4 Kulturmiljöindikatorer ²⁸

Kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena utgör ett av de fem grundläggande värden som bildat utgångspunkt för arbetet med de nationella miljö kvalitetsmålen som antogs av riksdagen 1999. Kulturarvet ingår också i nio av de 15 nationella miljö kvalitetsmålen²⁹.

Projektet ”Kulturmiljöindikatorer – En utvärdering av 20 metodstudier och 140 indikatorer för miljömålsuppföljningen” har genomförts på uppdrag av Föreningen Sveriges länsantikvarier, med finansiering från RUS.³⁰ Målet med projektet var att ta fram några enkla indikatorer med klarlagda dataflöden som efter projektets slut skulle kunna användas för uppföljning av miljö kvalitetsmål och delmål och presenteras i GUS³¹. Uppföljningsprojekt³² med kulturmiljö relevans har utvärderats. Majoriteten av de i utvärderingen identifierade 140 indikatorerna finns bara antydda i rapporterna. Endast i sex rapporter förekommer tydligt redovisade indikatorer. Ännu färre utvecklingsprojekt har testat och/eller bedömt de föreslagna indikatorerna. För mindre än hälften (65) av indikatorerna är datatillgången god, d.v.s. data finns att hämta direkt ur befintliga dataregister eller kan bearbetas ur befintliga register. För mer än hälften av indikatorerna krävs nyinsamling i fält eller genomgångar i register, kartunderlag etc som inte finns datalagrat. Ett 15-tal av indikatorerna hade redan testats i det regionala uppföljningssystemet RUS. En del av dessa indikatorer behöver kompletteras och utvecklas ytterligare ur kulturmiljösynpunkt. Drygt 50 indikatorer bedömdes inte vara relevanta att utveckla vidare inom miljö kvalitetsmålsuppföljningen.

Utifrån de genomförda analyserna valdes slutligen åtta indikatorer ut som lämpliga att utveckla vidare för att efter projektets genomförande kunna presenteras i GUS. Kravet för att vidareutveckla en indikator var att den inte bara baseras på lättillgänglig data, utan att indikatorn även är av hög relevans för kulturmiljö värden och till nytta för miljö kvalitetsmålsuppföljningen, d.v.s. uppföljningen av kulturmiljö aspekter i miljö kvalitetsmålen.

²⁸Föreningen Sveriges Länsantikvarier (2004), Kulturmiljöindikatorer – En utvärdering av 20 metodstudier och 140 indikatorer för miljömålsuppföljningen

²⁹I miljö kvalitetsmålen för Frisk luft, Bara naturlig försurning, Levande sjöar- och vattendrag, Myllrande våtmarker, Hav i balans och levande kust och skärgård, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö och God bebyggd Miljö.

³⁰RUS (Regionalt uppföljningssystem) är ett gemensamt projekt för länsstyrelserna, som syftar till att samordna länsstyrelsernas miljö kvalitetsmålsuppföljning.

³¹GUS står för gemensamt uppföljningssystem, som baseras på ett antal indikatorer för att följa upp resultatet av miljö kvalitetsmålsarbetet. GUS återfinns på miljö målsportalens webbsidor, www.miljomal.nu.

³²Syftet med uppföljning är i allmänhet att kunna mäta tillståndet, utläsa trender och föreslå åtgärder för att förbättra förutsättningarna att nå målen.

De indikatorer som valdes ut var:

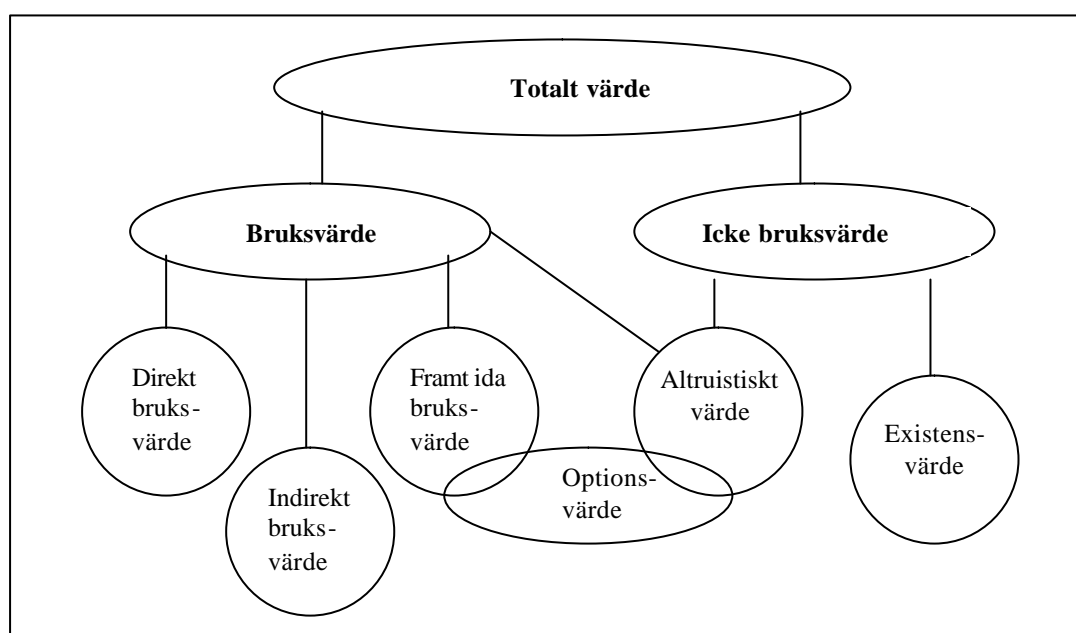
- Antal aktiva jordbruksföretag
- Andel brukare med miljöstöd för värdefulla kulturmiljöer
- Andel brukare med miljöstöd för bevarande av betesmarker
- Andel brukare med miljöstöd för utrotningshotade husdjursraser.
- Antal riktade bevarandeinsatser för ekonomibyggnader, (med kulturmiljövårdens byggnadsvårdsbidrag)
- Antal informationsinsatser samt antal deltagare på kurser angående kulturhistoriska värden i odlingslandskapet (inom ramen för KULM)
- Antikvarisk kompetens i kommunen
- Kommunernas tillgång till program för tillvaratagande av kulturhistoriska värden (kulturmiljöprogram).

De båda sistnämnda exkluderades dock från den fördjupade analysen då Boverket och Riksantikvarieämbetet arbetade med att utveckla dessa två indikatorer. De fördjupade analyserna för resterande sex indikatorer visade att de tre förstnämnda var lämpliga att sätta i drift. För dessa har dataflöden och ansvarsfördelning klargjorts.

3.2.5 Natur- och kulturmiljöns värden³³

Nedanstående figur illustrerar ett miljöekonomiskt synsätt på natur- och kulturmiljöns värden. Den beskriver förhållandet mellan olika värdetyper. Alla ingående delar åsätts ett ekonomiskt värde i kronor. Det totala värdet kan beräknas som en summa av bruksvärde och icke bruksvärde. Det är dock bara det direkta bruksvärdet som baseras på ett faktiskt marknadsvärde. Övriga ingående värden baseras på bedömningar. Ett generellt problem är att dessa subjektiva bedömningar alltid kan ifrågasättas. Mest osäkra är bedömningarna av det framtida bruksvärdet och det altruistiska värdet. Samtidigt kan slutsumman av det totala värdet ge intryck av en skenbar exakthet genom att den uttrycks i kronor. Därför är det viktigt att göra känslighetsanalyser, som visar hur det beräknade totala värdet ändras när underliggande antaganden som värderingen bygger på ändras.

³³ Olsson, K., Från bevarande till skapande av värde. Kulturmiljövården i kunskapssamhället (KTH, 2003, sid 71-76)

Figur 7: Miljöekonomiskt synsätt på natur- och kulturmiljöns värde

3.2.6 Kulturindikatorer (The Cultural Indicator Sets)

En annan ansats som har använts för att beskriva värdet av kultur har varit att strukturera indikatorerna i fyra olika kluster ("The Cultural Indicator Sets")³⁴:

- Kulturens vitalitet, diversifiering och förmåga att skapa gemensamhetskänsla (Cultural Vitality, Diversity and Conviviality)
- Tillgänglighet, deltagande och konsumtion (Cultural Access, Participation and Consumption)
- Kultur, livsstil och identitet (Culture, Lifestyle and Identity)
- Kultur, etik och utvecklingskraft (Culture, Ethics, Governance and Conduct)

Detta "The Cultural Indicator Sets" kan användas för att klassificera olika kulturindikatorer utifrån angivna perspektiv. Här ingår i första klustret indikatorer som återspeglar kulturlivets vitalitet och diversifiering med utgångspunkt från dess förmåga att vara ett "kitt", som skapar en känsla av samhörighet i samhället. I det andra klustret ingår indikatorer som avser kulturaktiviteternas tillgänglighet, människors aktiva deltagande och kulturkonsumtionen. Dessa indikatorer är således kundorienterade. I det tredje klustret ingår indikatorer på kulturens förmåga att bidra till en identitet och olika livsstilar. Slutligen avser indikatorerna i det fjärde klustret kulturens normerande betydelse när det gäller t ex etik, personligt ansvar och personlig utveckling och hur detta påverkar samhällsutvecklingen.

³⁴ Mercer, C. (2002), Towards Cultural Citizenship: Tools for Cultural Policy and Development, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds förlag

3.3 Vad är ett uppföljningssystem?

Termen uppföljningssystem indikerar att uppföljningen ska vara systematiserad och inte ad hoc eller av engångskaraktär. Uppföljningen kan avse ett eller fler steg i effektkedjan. De enklaste formerna av uppföljning är den ekonomiska uppföljningen av resursförbrukning och kontrollen av att planerade aktiviteter genomförs. Sådan uppföljning är emellertid trivial och otillräcklig för att följa upp kulturens och kulturarvets betydelse för den regionala utvecklingen.

Fokus i denna rapport läggs istället på resultatuppföljning. Gränsdragningen mellan resultatuppföljning och utvärdering är inte självklar. Utvärderingen innefattar utöver resultatuppföljningens datainsamlingsmoment vanligen en värderande del, som utmynnar i förslag och rekommendationer. Utvärderingar kan vara summativa eller formativa. Den formativa utvärderingen avses påverka fortsättningen av programmet/projektet och kan genomföras t ex i form av en halvtidsutvärdering (mid term review). Den summativa utvärderingen görs efter det att projektet är avslutat i syfte att avläsa sluteffekterna. Nedanstående matris visar metoder för uppföljning och utvärdering av resultat respektive system/processer.

Figur 8: Uppföljning och utvärdering

	Resultat/effekter	System/processer
Uppföljning	Resultatuppföljning	Systemrevision
Utvärdering	Summativ (effekt-) utvärdering Formativ (effekt-) utvärdering	Systemutvärdering

Vid utvecklingen av ett uppföljningssystem kan följande steg identifieras.³⁵

1. Fastställ syftet med resultatuppföljningen
2. Identifiera vilka mål som ska följas upp
3. Identifiera resultatmått/indikatorer
4. Gå översiktligt igenom vilka metoder som kan vara aktuella att använda, exempelvis dokumenterade resultat/registerdata/statistik, inventering, egenkontroll/egenvärdering, milstolpemetoden eller någon annan metod som bygger på kontinuerlig dialog med kunderna, intervjuer (individuella, grupp-, telefon- etc), webenkät, postenkät eller besöksenkät, deltagande observationer, avbildning (foto, video), tester och prov, övningar och spel, bedömningar av andra professionella (peer review, granskningsgrupper, kvalitetsrevision, organisational audit, triangelrevision etc), konferenser och hearings, uppföljningssamtal samt, benchmarking
5. Välj metod (-er). Vid val av metod bör bl a beaktas de olika metodernas för- och nackdelar för olika användningsområden/syften, relevans i förhållande till mätbarhet och nytta i förhållande till kostnad.
6. Besluta vem som gör vad, när och hur.
7. Besluta hur det insamlade datamaterialet ska analyseras och värderas
8. Fastställ hur avrapporteringen ska ske; av vem till vem, skriftligt/muntligt, former för återkoppling till medarbetare, kunder etc

³⁵ Arne Svensson: Målstyrning i praktiken (Liber Förlag 1996)

9. Säkerställ att det finns beredskap att fatta beslut om erforderliga åtgärder med anledning av resultaten

I kommande avsnitt finns exempel på hur flertalet av de metoder som anges under steg 4 i ovanstående ”checklista” har använts i praktiken inom kultursektorn. Vanligast förekommande är statistiska uppgifter om antal besök och antal aktiviteter av olika slag. Attitydundersökningar riktade till olika intressenter förekommer, men i mindre utsträckning. Bl a har inom ramen för Agenda kulturarv³⁶ genomförts medborgarundersökningar via enkäter eller telefonintervjuer på både regional och nationell nivå.

Kulturrådet har en omfattande statistikproduktion, som beskrivs längre fram i rapporten. Statistikproduktionen ger ofta möjlighet att kunna följa utvecklingen över tiden genom olika tidsserier, vilket är mindre vanligt när det gäller attitydundersökningar avseende den upplevda kvaliteten.

Egenutvärderingar förekommer också ganska ofta, men dessa redovisas mera sällan på ett strukturerat sätt. Ett bra exempel på egenutvärdering är den som gjordes av arbetet med Agenda kulturarv³⁷.

Ytterst syftar samhällsinsatser av olika slag till att förbättra levnadsvillkor (living conditions) och livskvaliteten (quality of life). Dessa förändringar kan exempelvis fångas upp i SCBs Undersökningar om levnadsförhållanden (ULF) och Levnadsnivåundersökningarna (LNU) vid Institutet för social forskning. Möjligheterna att fånga upp kulturens och kulturarvets betydelse för livskvalitet och levnadsvillkor genom etablerade undersökningar bör vara en viktig del i ett sammanhållet uppföljningssystem.

Det finns tre viktiga dimensioner i utvecklingen av en modell för uppföljning. Den ena är tidsdimensionen, d v s att skapa förutsättningar att kunna följa de olika stegen i effektkedjan över tid. Den andra dimensionen är (organisatorisk) nivå. De effekter som uppstår i det enskilda projektet eller i en viss institution är ett bidrag av flera i en större organisatorisk ram. Resultat kan beskrivas på t ex lokal, regional och nationell nivå. Den tredje dimensionen är täckning. I vissa fall är det en enda insats eller aktivitet som ensam ska leda till en förväntad effekt. Men oftare är det flera olika insatser eller aktiviteter som tillsammans ger en mätbar effekt. Vid utvärdering av t ex en ökad livskvalitet kan det vara svårt att avgöra i vilken grad de olika aktiviteterna har bidragit till den uppnådda effekten.

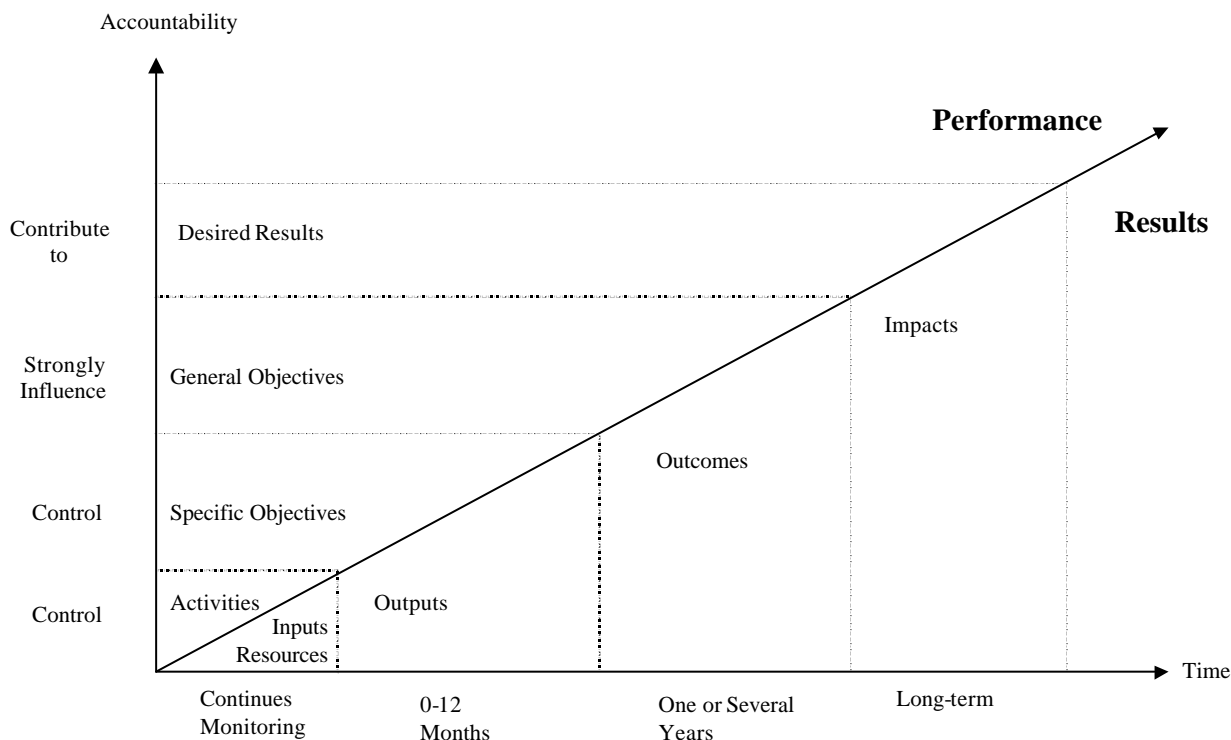
Utmaningen är att utforma mål och indikatorer så att man får en rimlig balans mellan å ena sidan önskemålen om signifikans och å andra sidan praktisk uppföljningsbarhet. Det måste också tydliggöras hur ansvaret för måluppfyllelsen fördelas. Vidstående figur illustrerar på den horisontella axeln var i effektkedjan fokus bör ligga vid uppföljning och utvärdering vid olika tidpunkter efter genomförd aktivitet. På andra axeln i figuren indikeras ansvarsförhållanden. Exempelvis bör en projektledare kunna hållas helt ansvarig för genomförd aktivitet och dess effekter på kort sikt (outputs). Genom att genomföra aktiviteterna på rätt sätt kan säkerställas att kortsiktigt positiva effekter också ger positiva effekter på lite längre sikt (outcomes). Projektledaren bör således starkt kunna påverka även

³⁶Efter drygt tre års arbete avslutades under 2004 det landsomfattande projektet ”Agenda kulturarv”. Det övergripande syftet med förändringsarbetet var att skapa en sammanhållen myndighet med tydliga mål.

³⁷Agenda kulturarv: Utvärdering av arbetet med Agenda kulturarv – regionalt och på Riksantikvarieämbetet (2004)

dessa. Men ju längre tiden går desto mer är det också andra faktorer som påverkar de långsiktiga resultaten på individ- och samhällsnivå (impact). Visserligen bidrar projektaktiviteterna till de önskvärda långsiktiga effekterna, men projektledaren kan inte ensam göras ansvarig för dessa.

Figur 9: Uppföljning av olika indikatorer



Olika typer av indikatorer korresponderar således med olika steg i effektkedjan. Denna terminologi ger en möjlighet att strukturera indikatorerna och uppföljningssystemet. Det skapar också förutsättningar att tydligt definiera vilket ansvar som ligger på projektledaren eller på den verksamhetsansvarige på en viss nivå i organisationen. De tre olika typerna av resultatindikatorer som kan identifieras i effektkedjan kan beskrivas på följande sätt:

- **Indikatorer på direkta/omedelbara effekter** (output indicators) avser de effekter som uppstår genom aktiviteten som sådan, d v s den tjänst/produkt som kunden (motsvarande) får. Effekten har oftast både en kvantitativ och en kvalitativ dimension. Kundnyttan eller kundtillfredsställelsen är en viktig indikator.
- **Indikatorer på effekter som uppstår genom att det kundupplevda värdet resulterar i förändringar hos den enskilde i form av ändrade attityder och beteenden/handlingar** (outcome indicators). Dessa effekter kan oftast härledas till aktiviteten. De kan dock inte alltid iaktas innan kortsiktiga projekt har avslutats.
- **Indikatorer på förändringar på samhällsnivå** (impact indicators) – t ex indikatorer som belyser den regionala utveckling som programmet syftar till och som ofta uppstår genom att flera olika aktiviteter har genomförts samtidigt.

4 Kartläggning

4.1 Kultur och kulturarv i uppföljningen av den regionala utvecklingspolitiken

Tillväxtprogrammen syftar till att samordna insatser från olika sektorer och från olika nivåer, med ambitionen att nå en bättre effektivitet. De administrativa regionerna påverkas emellertid idag av en mängd olika förhållanden exempelvis när det gäller befolkningens arbetsresor och frågor om regionförstoring. Det är arbetsmarknadens utveckling och hållbarhet som på sikt avgör regionernas tillväxt, utveckling och konkurrenskraft.

Den nya regionalismen har under de senaste 10-15 åren granskats av Keating, Loughlin, Balme, Jouve, Requejo, Morata, Kohler-Koch, Sturm och ett stort antal andra forskare. Ambitionen har varit att stärka den regionala nivåns inflytande över samhällsutvecklingen. Detta gäller även kultur och kulturarv. Kunskaperna om kulturens och kulturarvets betydelse, dess drivkrafter och processer samt de samhälleliga effekter som ett aktivt kulturliv och kulturarvsbruk genererar är dock bristfälliga. Under de senaste åren har det emellertid blivit allt mer accepterat både bland forskare och bland politiker att regional kultur, kulturarv och fokus på regional identitet kan vara kraftfulla hjälpmedel i regional utveckling. Utan insatser inom dessa områden uppstår ingen regional mobilisering³⁸.

Kulturaktiviteter och kulturarvsbruk äger rum inom många olika sektorer och på många arenor. De innefattar skilda verksamheter, som exempelvis scenkonst, film, enskildas engagemang i lokalt föreningsliv, företag inom besöksnäringen, produktion av byggnadsvårdsmaterial, stora etablerade industriers varumärkesbyggen, design samt förvaltning och skapande av goda livsmiljöer.

Målen för verksamheten inom kulturmiljöområdet skall i ökande grad beaktas inom olika samhällsområden. Riksantikvarieämbetets verksamhet skall bl.a. syfta till att arbeta för en långsiktig hållbar utveckling, stärka kulturarvets och kulturmiljöns ställning i den regionala och lokala utvecklingen. Kulturarvet och miljöns kulturvärden skall tas till vara inom olika samhällssektorer bl.a. inom areella näringar, infrastruktur och bebyggelse. En ökad samordning mellan kultur- och naturmiljösektorerna ska uppnås. Målet är vidare att bidragsgivningen skall åstadkomma största möjliga effekt och nytta för kulturmiljön.

På motsvarande sätt är avsikten att Kulturrådets och Filminstitutets insatser ska bidra till den regionala utvecklingen (se vidare avsnitt 4.2.2 och 4.2.3).

Kartläggningen har innefattat studier av dokumentation som belyser bl a följande frågeställningar: Vilka synergieffekter och värden kan uppstå när kultur- och kulturarvsinsatser integreras med andra insatser i RUP och RPT? Hur bidrar bevarande, bruk och utveckling av kulturarvet till en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar lokal och regional utveckling? Hur och var uppstår effekterna? Går det att mäta eller bedöma miljömässiga och socioekonomiska effekter av kulturinsatser eller bevarande och bruk av kulturarvet? Hur kan utvecklingsprocesser utformas där en ökad fokusering på kultur- och kulturarvsinsatser kan skapa förutsättningar för en god livsmiljö och ett hållbart samhälle?

³⁸ Mathias, Jörg (2005): The regional project. Dimensions and ambitions of regionalism in Europe

4.1.1 Strukturfonderna

I utvärderingarna av det första regionala strukturfondsprogrammet 1995-1999 konstateras att det är svårt att se några positiva effekter när det gäller exempelvis sysselsättningen³⁹.

Uppföljningssystemens uppbyggnad kritiserades dock, framförallt när det gäller indikatorinformationen. De kartläggningar som genomförts senare via enkäter och telefonintervjuer har visat att indirekta resultat och effekter kan uppkomma flera år efter det att projekten avslutats.

Strukturfonderna utgör en tredjedel av EUs budget och har vissa år svarat för 80 % av EUs stöd till kultursektorn, trots att strukturfondsprogrammen i sig i liten grad har kulturella syften. Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Svenska Filminstitutet och Riksarkivet redovisar sedan 1997 årligen antalet svenska projekt med kulturanknytning, som beviljats stöd via EU:s strukturfondsprogram och gemenskapsinitiativ, samt hur mycket EU-medel som utbetalats⁴⁰. Riksantikvarieämbetet samordnar redovisningen. Hittills har sju årliga rapporter avlämnats. Under rubriken ”resultat” avrapporteras antalet projekt och hur mycket ekonomiskt stöd som utgått. Däremot finns ingen information om vad dessa projekt har lett till för effekter.

Projekt med kulturanknytning finns under flera insatsområden och åtgärder. Vanligast är dock åtgärder som direkt syftar till att utveckla och bevara kulturarvet eller anknyter till livsmiljö, kulturliv och attraktivitet. De halvtidsutvärderingar som genomförts av innevarande period visar att dynamik kan planeras och byggas in i projekten genom upplägg och arbetssätt. Detta bedöms som viktigare än innehållet. Av de tio projekt som pekats ut som mest dynamiska har tre direkt kulturanknytning. Utvärderingarna visar på vikten av att tänka långsiktigt i en kedja av aktiviteter och effekter i stället för att fokusera på engångsinsatser i form av en enskild upprustning eller ett evenemang⁴¹.

4.1.2 Regionala utvecklingsprogram (RUP)

Regeringen gav i juni 2004 tretton statliga myndigheter (bl a Riksantikvarieämbetet och Kulturrådet) och fyra pilotregioner (Skåne, Kalmar, Värmland och Jämtland) i uppdrag att ta fram förslag till metoder som stärker arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen. Nutek tillhandahåller processtöd och koordinerar myndigheternas arbete. Information och samråd sker kontinuerligt med den lokala, regionala och nationella nivån. Uppdraget ska redovisas till Näringsdepartementet senast den 30 september 2005⁴².

Regionala utvecklingsprogram syftar till att dels nå ett bättre samarbete mellan olika samhällssektorer, dels att få fram gemensamma visioner, mål och handlingsplaner på lokal och regional nivå inom olika planeringsområden. Exempel på sådana områden är näringslivsutveckling, kommunikationer, bostäder, kultur, miljö, utbildning, sysselsättning och offentliga tjänster som exempelvis hälso- och sjukvårdsfrågor.

³⁹ Nutek, Regional kraftsamling, Erfarenheter från EU:s regionala strukturfondsprogram 1995-1999

⁴⁰ Respektive myndighets regleringsbrev samt regeringsbeslut om mål och återrapporteringskrav avseende Stiftelsen Svenska Filminstitutet

⁴¹ Riksantikvarieämbetet m.fl (2003), Stöd från EG:s strukturfonder till svenska projekt med kulturanknytning år 2003

⁴² Uppdrag att redovisa förslag till metoder för att stärka arbetet med Regionala Utvecklingsprogram (Regeringsbeslut 2004-06-10)

De regionala utvecklingsprogrammen bör ta sin utgångspunkt i de lokala översiktsplanerna. Det kan i sammanhanget framhållas att den pågående PBL-utredningen bl a diskuterar att den lokala översiktsplanen ska bli ett mer politiskt strategiskt instrument där också bebyggelsemiljöer och kulturfrågor kan pekas ut.

RUP avses skapa överblick över de beslut och insatser som görs för att identifiera var ytterligare kraftsamlingar behövs, där olika aktörer, tillsammans eller enskilt, kan ta initiativ till att utveckla regionen. För att nå regional styrka behöver alla arbeta för samma mål⁴³. Detta förutsätter en avstämning mellan nationella och regionala mål så att RUP:erna sammantaget ger en trovärdig bild av Sverige⁴⁴.

RUP ska fungera som en grund för andra regionala utvecklingsarbeten, t ex arbetet med regionala tillväxtprogram (RTP), strukturfundsprogram, länsplaner för infrastrukturområdet och program inom miljöområdet. RUP ska:

- Vara långsiktig och fungera som ett inriktnings- och strategidokument.
- Hantera olika aspekter på tillväxt: ekonomiska, miljömässiga och sociala.
- Bättre tillmötesgå regionala behov av att planera i funktionella regioner.
- Bidra till bättre sammanvägning av planering på olika administrativa nivåer: lokal, regional och nationell nivå.
- Bidra till bättre koppling mellan planering inom olika sektorer/verksamhetsområden.
- Genom dialog och informationsutbyte mellan regional och nationell nivå leda till ökad samplanering.

De län⁴⁵ som har bildat kommunala samverkansorgan respektive självstyrelseorgan har tagit över ansvaret från respektive länsstyrelse. I övriga län är det länsstyrelsen som har ansvaret för RUP⁴⁶.

Som ett underlag och stöd för RUP-arbetet kommer en Sverigebild att arbetas fram. Sverige bilden tar avstamp i ett antal aspekter: Regionens struktur, Regionens dynamik, Näringsklimatet, Livsmiljö, Miljö, Demokrati och Politik som är grundläggande för hållbar utveckling. För varje aspekt kommer ett antal indikatorer att identifieras. Indikatorerna presenteras i tidsserier för att möjliggöra analyser av regionala och nationella utvecklingsförlopp och geografiska jämförelser. Arbetet med att ta fram Sverige bilden sker i tre faser. I den första fasen ska en bild av nuläget tas fram. Regionerna ska därefter delas in i ett antal kategorier utifrån dagens struktur och utvecklingsmöjligheter. I en andra fas kompletteras nuläget med historiska fakta för en analys av regionernas utvecklingsmönster. Efter denna fas kan en Sverige bild användas som grund för analys och diskussion av framtidsmöjligheterna för olika regioner. I denna tredje fas analyseras och diskuteras tre utgångspunkter; de internationella trenderna som påverkar Sveriges regionala utveckling, hur konflikter mellan mål kan hanteras och de politiska utmaningar som framtagandet av ett RUP för med sig.

Metodutvecklingen har koncentrerats till avvägningar inom fyra områden⁴⁷:

⁴³ Nutek: Regionala utvecklingsprogram, ett metodutvecklingsarbete 2004-2005

⁴⁴ Nutek (2004), Regionala utvecklingsprogram, RUP, Delrapport 1

⁴⁵ Med "länen" avses - om inte av sammanhanget annat är uppenbart - länsstyrelserna, regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan.

⁴⁶ Förordningen (SFS 2003:595) om regionalt utvecklingsarbete, som även behandlar regionala utvecklingsprogram, RUP.

⁴⁷ Nutek (2004), Regionala utvecklingsprogram, RUP, Delrapport 1

- Mellan sektorsmål och regionala mål
- Mellan kort och lång sikt
- Mellan ”administrativ rationalitet” och funktionella aspekter
- Mellan administrativa/politiska nivåer

En grupp inom RUP-uppdraget (strategigrupp 11) har arbetat med kultur, kulturarv och turism samt naturupplevelser som utvecklingsfaktor. I arbetsgruppen ingår Kulturrådet, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, NUTEK, Turistdelegationen, Glesbygdsverket, Jordbruksverket, Länsstyrelsen i Skåne, Region Skåne, Regionförbundet i Kalmar, Region Värmland, Värmlands turistråd, Länsstyrelsen i Jämtland och Jämtlands län landsting.

Strategigruppen har identifierat brister i uppföljningssystem och indikatorer för kultur och kulturarvsfrågor i regionalt utvecklingsarbete; Föreliggande kartläggning och rapport är en konsekvens av detta konstaterande.

Strategigruppen kommer också att genom några valda fallstudier visa på hur målkonflikter mellan natur-, kultur- och turismsektorerna kan motverkas och överbryggas. Därtill har gruppen arbetat med att analysera attraktivitetsbegreppet; hur detta hanteras och vad det står för i regionalt utvecklingsarbete. Strategigrupp 11 har också valt att driva ett metodutvecklingsarbete kring utvecklandet av regionala kulturmiljöprogram som ett operativt delprogram i RUP-processen⁴⁸.

Riksantikvarieämbetet, Kulturrådet och Riksarkivet skall vara samverkansparter i det regionala utvecklingsarbetet, bl.a. i framtagandet av de regionala utvecklingsprogrammen och de regionala tillväxtprogrammen. Dessutom ska myndigheterna bidra med analys-, metod- och kompetensstöd inom sina respektive ansvars- och kompetensområden. Myndigheterna får vidare medverka till finansieringen av de regionala tillväxtprogrammen.

Enligt propositionen är det en viktig utmaning för staten att ”öka sin kunskap om olika regioners förutsättningar, möjligheter och behov”⁴⁹. ITPS granskning av de regionala tillväxtprogrammen⁵⁰ visar att länen i många fall brister i sin analys av de egna förutsättningarna för tillväxt och regional utveckling. Det finns behov både på nationell och på regional nivå att få ett grundläggande analysunderlag som beskriver utvecklingen i arbetsmarknadsregionerna.

ITPS fick i sitt regleringsbrev för år 2003 uppdraget att påbörja ett utvecklingsarbete om hur det nya politikområdet Regional utvecklingspolitik bör följas upp och effektutvärderas. I slutrapporten⁵¹ föreslår ITPS att både centrala och regionala aktörer får systematiska verktyg till sitt förfogande i form av enhetliga analysunderlag och övergripande mål. ITPS framhåller att det är enkelt att ta fram ett analysunderlag om det görs centralt, men betydligt mer resurskrävande om respektive kommun/LA-region/län ska göra det själv. Med data på olika regionnivåer (kommuner, LA-regioner, regionfamiljer, länen och riket) menar ITPS att man skulle få en gedigen gemensam referensram att arbeta utifrån. Enligt ITPS bedömning bör de gemensamma indikatorerna även kunna användas dels för att formulera regeringens regionala

⁴⁸ Nutek (2004), Regionala utvecklingsprogram, RUP, Bilaga 2 till Delrapport 1

⁴⁹ En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.(Prop. 2001/02:4)

⁵⁰ ITPS: Ex ante- bedömning av de regionala tillväxtprogrammen - ITPS sammanfattande rapport till Näringsdepartementet (2004).

⁵¹ ITPS: Den nya regionala utvecklingspolitiken. Hur följa upp och effektutvärdera? (Anne Kolmodin och Maria Melkersson, 2004)

utvecklingspolitik, dels vara ett underlag för att identifiera specifika regionala utvecklingsproblem eller outnyttjade utvecklingspotentialer. Detta kan då fungera som ett viktigt underlag för regeringens bedömning av resursfördelningen mellan olika regioner inom sektorspolitiken, vilka stödformer man bör använda i olika sammanhang samt för hur omfattande dessa bör vara.

ITPS presenterar en modell med tre olika typer av uppföljnings- och utvärderingsinstrument:

- Regionala hänsyn inom sektorspolitiken följs upp med de indikatorer ITPS föreslår. En nationell aktör tar fram indikatormaterialet som kan utgöra analysunderlag för länen och en gemensam diskussionsplattform i dialogen mellan regeringen och regionerna.
- Kapitalförsörjning i form av företagsstöd inom utgiftsområde 19 (Regionala utvecklingspolitiken) följs upp och effektutvärderas av en nationell aktör. Resultaten av utvärderingarna kan användas för att avgöra den framtida fördelningen mellan olika typer av företagsstöd.
- Programlagda utvecklingsprojekt utvärderas av de regionala aktörerna och då främst genom processnära utvärderingar.

Det allmänna uppföljningsinstrument som föreslås i form av en för alla regioner gemensam uppsättning indikatorer för att följa den regionala utvecklingen bör enligt ITPS ägas och produceras av en central aktör. Indikatorerna avses vara ett viktigt instrument dels för regeringens politik för regionernas utveckling, dels för regionernas politik och strategier för de egna regionerna.

ITPS föreslår 34 indikatorer, fördelade på följande sju kategorier:

- Geografi, rörlighet av människor och regionförstoring
- Befolkningsutveckling
- Kompetensförsörjning
- Arbetsproduktivitet, försörjningsförmåga och tillväxt
- De reguljärt sysselsatta och övriga
- Arbetskraft och arbetslöshet
- Näringslivets struktur och dynamik

Vidare diskuteras i rapporten behovet av ”effektfokuserade utvärderingar” och ”processororienterade utvärderingar” av regionala program. ITPS framhåller att i *”detta arbete finns inga generella utvärderingsmodeller, inte heller några generella utvärderingsindikatorer”*.

4.1.3 Regionala tillväxtprogram (RTP)

Den 1 oktober 2003 avrapporterade NUTEK till regeringen om sektorsamordningen, d v s det s k Samordningsuppdraget. Uppdraget har i första hand omfattat 27 myndigheter samt ett 10-tal samrådsaktörer. Syftet med uppdraget var att öka den sammanlagda effektiviteten i de insatser som genomförs och att därigenom förstärka lokala arbetsmarknadsregioners långsiktiga utveckling och bidra till hållbar tillväxt. Behovet av en effektivare samordning av den nationella nivåns verksamhet har bl a framförts av den lokala och regionala nivån vid utvärderingar av de regionala tillväxtavtalen.

NUTEKs roll har varit att leda och koordinera detta arbete. I slutrapporten beskrivs arbetet, deltagande myndigheters och aktivitetens rapporter samt missivet till regeringen. I slutrapporten ingår även förslag till fortsatt arbete kring samordning och samverkan som ett instrument för en hållbar regional utveckling.

Regeringen har uppdragit åt länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan att utarbeta förslag till regionala tillväxtprogram. Programmen ska genomföras under perioden 2004 – 2007. De regionala tillväxtprogrammen är en viktig byggsten i den nya regionala utvecklingspolitiken. Enligt regeringens riktlinjer⁵² är syftet med tillväxtprogrammen att *”samordna insatser inom områden där sektorssamverkan bidrar till att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv”*. Hållbarhetsaspekten skall enligt direktiven till regionerna ha en framträdande roll och genomsyra programmen. Med hållbar tillväxt avses en ekonomisk tillväxt som bidrar till en miljömässigt och socialt hållbar utveckling. De sociala och miljömässiga perspektiven anses även vara viktiga drivkrafter för ekonomisk tillväxt.

Fokus skall vara att utveckla lokala hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv. I programmen identifieras specifika regionala behov och möjligheter och föreslås en så effektiv samordnad resursanvändning som möjligt för att möta dessa behov och utnyttja möjligheterna fullt ut. Åtgärder inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen ska bidra till att uppfylla målet för den regionala utvecklingspolitiken: *”väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknader med en god servicenivå i alla delar av landet”*. Samtidigt ska programmen, genom ett effektivare resursutnyttjande på den regionala nivån, också bidra till en hållbar nationell tillväxt. Partnerskap med företrädare för privata, offentliga och ideella aktörer har utarbetat programmen och medverkar i dess genomförande.

I vilken utsträckning är kultur och kulturarv representerade? Det är 14 län som anger att någon kulturrepresentant finns i partnerskapet. I sju fall anges att kulturområdet inte finns i partnerskapet. Motiveringen är främst att kulturen inte har ansetts höra hemma i det regionala tillväxtprogrammet, antingen för att man inte tillskrivit kulturen specifika tillväxtvärden, eller för att man snarare sett kulturen som en del av det kommande Regionala utvecklingsprogrammet. Av de kulturmiljöfunktioner på länsstyrelserna som deltagit i processen är bara ett fåtal nöjda och uttrycker sig positivt över resultatet⁵³.

Kulturfrågorna hanteras i 13 län av landstingen, och i sex fall av kommunala samverkansorgan. Skåne och Västra Götaland är försöksregioner, där en ny form av kulturplanering prövas. De regionala tillväxtprogrammen samordnas i 11 fall av länsstyrelsen i respektive län, i sex fall av kommunala samverkansorgan och i ett fall, Gotland, av en enskild kommun. I sju fall hanteras både den regionala kulturplaneringen och det regionala tillväxtprogrammet av samma organ.

ITPS bedömning av RTP

ITPS har av regeringen fått uppdraget att genomföra en ex ante-bedömning av samtliga programförslag. ITPS's bedömning är fokuserad på hur programmen har uppfattat och följt såväl regeringens riktlinjer som intentionerna bakom tillväxtprogrammen. Bedömningen har därför indelats i fyra områden:

⁵² Regeringsbeslut 021114, Uppdrag att utarbeta förslag till regionala tillväxtprogram: N2002/10715/RUT

⁵³ Kulturrådet, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet och Svenska filminstitutet: Kulturen i tillväxtprogrammen – en innehållsredovisning (2005)

1. Analysen
2. Mål, utvärderbarhet och programlogik
3. Partnerskap
4. Finansiering

Särskild vikt har ITPS lagt vid en bedömning av hur de miljömässiga och sociala aspekterna av hållbar tillväxt har behandlats i programförslagen⁵⁴. ITPS har vad gäller sociala aspekter framför allt betonat jämställdhet mellan könen, men i viss utsträckning också frågor som rör integration av nya svenskar. När det gäller finansieringsförslagen har bedömningsarbetet i stor utsträckning inte kunnat fullföljas, eftersom nästan inget av programmen innehåller förslag till finansiering. ITPS har inte uppfattat det som sin uppgift att ex ante-värdera de olika programmens faktiska tillväxtpotential.

Alla län och regioner har genomfört någon form av SWOT-analys⁵⁵. De flesta har också analyserat och identifierat den egna regionen i förhållande till andra regioner, både inom och utanför landet. Dessa analyser anses dock bristfälliga: ”*The 21 regional growth programmes are to a large extent lacking coherent public narratives about the regions and their identities, their histories and ethno-regional features. The programmes contain a lot of facts and analyses but the narratives of the regions are fragmented and contradictory*”⁵⁶. Även ITPS påpekar att arbetet med att identifiera specifika regionala förhållanden skulle kunna vara starkare. En annan brist är att man inte tydligt skiljer mellan sådana faktorer som är påverkbara endast på lång sikt och dem som går att påverka snabbare. Många gånger saknas en analys av dynamiken i näringslivet, bl a var ett ökat nyföretagande skulle kunna stimuleras. Genomgående brister klusteranalyserna i en förståelse för vad som skiljer framgångsrika kluster från dem som är mindre framgångsrika. Det finns en stor spännvidd i hur väl programmen integrerar ett miljömässigt hållbarhetsperspektiv i analysen. Några analyser genomsyras i hög grad av hållbarhetsperspektivet medan flera helt saknar detta. Endast ett fåtal regioner har explicit sökt synergieffekter mellan regionala miljö kvalitetsmål, sociala mål och näringslivsutveckling samt nyttjat denna helhetssyn vid prioritering av insatser. De prioriterade områdena är i de flesta fall givna ur analysen. ITPS noterar dock, vilket i stor utsträckning påminner om tidigare program (RTA och strukturfonderna), att antalet möjliga insatsområden är begränsade och att strukturen därför ofta blir relativt likartad. Näringslivsutveckling inklusive entreprenörskap, kompetensutveckling och infrastruktur/livsmiljö är genomgående områden i programförslagen.

I många län har näringsklimatet i regionen beskrivits med hjälp av den småföretagsbarometer som regelbundet genomförs. Vad som saknas är en analys av effekterna av de entreprenörsfrämjande aktiviteter som redan genomförts, vilka behov man ser framöver och vilka grupper man då skulle rikta sig till. Många programförslag har övergripande mål för den regionala tillväxten som är formulerade på ett sätt som gör att de är utvärderingsbara.

⁵⁴ ITPS: Ex Ante- Bedömning Av De Regionala Tillväxtprogrammen (2003)

⁵⁵ En SWOT-analys innefattar en bedömning av regionens Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Styrka, Svagheter, Möjligheter, Hot)

⁵⁶ Andersson, Ragnar (2005): Obstacles and opportunities for integration of migrants in narratives of regional identity in Regional Growth Programs 2004-2007 in Sweden

Kultur och kulturarv i RTP

Riksantikvarieämbetet och Kulturrådet är samverkansparter i det regionala utvecklingsarbetet, bl.a. i arbetet med de regionala tillväxtprogrammen. Dessutom bidrar myndigheterna med analys-, metod- och kompetensstöd inom sitt ansvars- och kompetensområde. Myndigheterna får vidare medverka till finansieringen av de regionala tillväxtprogrammen.

Riksantikvarieämbetet respektive Kulturrådet skall redovisa de åtgärder som har vidtagits för att uppnå målet. Resultatet skall redovisas och analyseras. Riksantikvarieämbetet och Kulturrådet skall också bistå NUTEK med underlag vid uppföljningen av regionala tillväxtprogram avseende 2005 enligt närmare anvisningar från NUTEK.

Kulturrådet, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet och Svenska Filminstitutet har utarbetat en rapport för att ge en bild av vilken roll kulturen ges i regionernas arbete med regional utveckling och tillväxt. Rapporten avser de regionala tillväxtprogrammen och utgör en inventering av hur kulturen hanteras i dessa⁵⁷. Kulturarv och kulturmiljö förekommer i större utsträckning än konstarterna, vilket kan tyda på att konstarternas betydelse för regional utveckling och tillväxt inte är lika självklar. Utifrån tillväxtprogrammen har åtta huvudområden kunnat sammanställas:

1. kultur som upplevelsenäring,
2. kultur som livsmiljö,
3. kultur som näring,
4. kultur för profilering och marknadsföring,
5. kulturell kompetens som marknadsmässig fördel,
6. kultur som grund för samverkan,
7. kultur som kreativitetsfrämjare och
8. kultur som hälsofrämjare.

Cirka hälften av länen har ett brett förhållningssätt till kulturen och avser att genomföra insatser inom flera olika kulturområden, från olika konstarter till kulturarv. Den andra hälften har valt att fokusera på insatser inom ett eller några kulturområden, till exempel design eller upplevelsenäring. Det sistnämnda innebär i praktiken insatser för kultur- eller kulturarvsrelaterade besöksmål. Drygt en fjärdedel av länen framhåller kulturens utvecklingspotential genom att skapa ett riktat insatsområde för kulturområdet.

Mer vanligt är att kulturrelaterade insatser lyfts fram under andra inriktningar än kultur, till exempel upplevelsenäring, klusterutveckling, utveckling av innovationssystem eller företagsutveckling. Här blir det tydligare att kultur är ett viktigt medel för att uppnå utveckling inom andra verksamheter. Fokus flyttas från kulturens egna utvecklingsvillkor till kulturen som en del av och stöd till andra områden för att dessa skall växa.

Mål, indikatorer och uppföljningssystem

Social, miljömässig och ekonomiskt hållbar utveckling behandlas mycket övergripande och kortfattat i de flesta tillväxtprogrammen. Den kulturella dimensionen finns med i alla tre. Miljömässig hållbarhet ingår relativt ofta i den övergripande målformuleringen men saknas i hög grad på insatsområdesnivå. Miljömässig hållbarhet har alltså inte integrerats i målstrukturen. I vissa fall finns några miljöindikatorer men dessa är sällan specificerade kvalitativt eller kvantitativt. Miljömässig hållbarhet saknas ofta i uppföljningssystemet.

⁵⁷Kulturrådet, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet och Svenska filminstitutet: Kulturen i tillväxtprogrammen – en innehållsredovisning (2005)

Samverkan mellan arbetet med tillväxtprogram och fysisk samhällsplanering är i många fall otillräckligt utvecklad. Den kommunala översiktsplaneringen beaktas inte i någon större utsträckning i arbetet med tillväxtprogrammen. Två tredjedelar av programmen nämner begreppet livsmiljö⁵⁸.

För att kunna beskriva effekter av gjorda satsningar inom tillväxtprogrammen behöver det finnas uttalade och gärna mätbara mål för de insatser och aktiviteter som görs. Så är det inte alltid i de aktuella handlingsprogrammen. Trots att merparten av alla län har kulturen med i handlingsprogrammet, har bara cirka hälften av länen uttalade mål med de presenterade kulturinsatserna och aktiviteterna.

De län som har formulerat mål har i regel både kvantitativa och kvalitativa mål. Exempel på kvantitativa mål är att det finns 10 procent fler verksamma inom kultursektorn 2007 än 2003 eller att nyföretagandet inom upplevelsenäring skall vara 25 procent högre än i näringslivet i genomsnitt. Exempel på kvalitativa mål är t.ex. att genom insatsen skapa levande och mångsidiga lokalsamhällen, att regionen skall vara internationellt erkänd för utveckling och produktion av interaktiva medier, att designmetodik integreras i regionens strategi för tillväxt och ökad attraktionskraft eller att utbytet ökar mellan näringsliv, kultur och forskning. För att följa upp dessa mål behövs bland annat enkätundersökningar och särskilda studier. Viktigt är också att i tidigt stadium tänka på tillgången till relevanta utgångsdata för att målen skall kunna följas upp.

Ur uppföljnings- och resultatredovisningssynpunkt är det en svaghet att det inte alltid finns tydligt uttalade mål med de insatser, åtgärder och aktiviteter som presenteras i handlingsprogrammen. Detta kan leda till oklarheter vid styrning och prioritering av de planerade insatserna, men också skapa skilda förväntningar kring olika inblandade vad gäller genomförande och förväntade resultat av både insatsen och de planerade åtgärderna. Bristen på uttalade och mätbara mål kan i förlängningen leda till att det blir svårt att redogöra för kultursatsningarnas betydelse i regionala utvecklingssammanhang.

Färre än hälften av länen har redovisat indikatorer för uppföljning av de mål som berör kulturrelaterade insatser. Flera av de län som presenterat uttalade och/eller mätbara mål för sina kulturinsatser och åtgärder, har inte redovisat hur dessa skall följas upp och utvärderas mot målen i tillväxtprogrammen.

Ett län har formulerat ett förslag till ett uppföljningssystem som bygger på aktivitetsindikatorer, resultatindikatorer och effektindikatorer. Exempel på aktivitetsindikatorer är till exempel antal stöttade kulturaktiviteter, antal genomförda attitydundersökningar och antal marknadsinsatser. Som resultatindikatorer tas bland annat upp antal nyetablerade företag utifrån, antal besökare vid större besöksmål och antal positiva artiklar om länet i rikspress. Som effektindikator anges länets turistinkomster.

Andra indikatorer som presenteras i handlingsprogrammen är till exempel användning av kultur, kulturmiljöer och kulturarv direkt eller indirekt i affärsutvecklingen, antalet besöksdestinationer med kulturinriktning, antalet företag som nyttjar designkompetens, antalet genomförda designaktiviteter jämfört med andra län, antal verksamma inom kultursektorn och kreativa branscher samt antal företag inom kultursektorn.

⁵⁸ Boverket (2004), Regionala tillväxtprogram och fysisk samhällsplanering

Flera av programförslagen har följt den i riktlinjerna angivna strukturen för hur målen kan formuleras, dvs. man skiljer mellan mål för de olika nivåerna och man skiljer mellan mål som rör den egna insatsen, mer direkta resultat och mer långsiktiga effekter. Det finns genomgående en bra logik mellan mål för enskilda handlingsprogram och insatsområden å ena sidan och programmets övergripande mål å den andra sidan.

Bara i undantagsfall har regionerna planer för hur programmen ska följas upp och utvärderas. Ytterligare en uppgift att lösa är hur man ska hantera RTP som en process som kan vara föränderlig över tiden. Detta är en av de stora utmaningarna i planeringen av uppföljning och utvärdering av programmen.

Sektorssamordning på regional nivå

ITPS har granskat sammansättningen och samarbetet i partnerskapen och hur de förväntas arbeta under genomförandet. I RTP begränsas partnerskapens storlek (jämfört med RTA och strukturfonderna). I partnerskapen ingår landsting, länsstyrelser, kommuner, länsarbetsnämnder, ALMI, högskolor och universitet, regionala kompetensråd, näringslivets organisationer och ibland arbetsmarknadens parter. Kommuner och landsting har genomgående en mer framträdande roll i RTP än i tillväxtavtalens partnerskap. Däremot är enskilda företag, frivilliga organisationer, och liknande grupper i mindre grad med i partnerskapen än i RTA eller strukturfondsprogrammen. Eftersom kultur och kulturarv ofta bärs upp mer av de senare grupperna kan detta ha betydelse för prioriteringarna.

ITPS har noterat kritik mot RTP-arbetet, bristande tilltro till modellen som sådan och konkret kritik mot delar av upplägget. ITPS menar att åtminstone tre frågor fortfarande framstår som olösta i förhållande till de regionala tillväxtprogrammen:

- Hur skapar man bäst en ökad statlig sektorssamordning på regional nivå?
- Vilka roller ska olika aktörer i systemet ha i en sådan process?
- Hur ska processens mervärde definieras?

RTP-tanken bygger på att nationella resurser ska omvandlas i lokala/regionala utvecklingsinsatser. Nationella myndigheter som ansvarar för merparten av dessa resurser anses i allt för liten grad ha tagit hänsyn till regionalt skiftande förutsättningar och prioriteringar. De sektoriella målen för ett område anses således inte i tillräcklig utsträckning ta hänsyn till helheten i regionen. Energi bedöms gå förlorad i transformationen mellan sektor och region. Med RTP ska myndigheternas arbete bli mer regionalt anpassat, sektorsmyndigheterna skall samverka med varandra i större utsträckning och regionala partnerskap ska bättre samverka med sektorsmyndigheterna. Detta leder till nästa fråga, nämligen hur mervärdet skapas.

Hur skapas mervärde genom sektorsamordning?

ITPS framhåller att RTP:s legitimitet är avhängigt dess förmåga att skapa mervärde. Mervärde innebär att resultatet ska bli bättre än om insatserna görs utan RTP (eller att samma resultat nås till en mindre kostnad).

ITPS fick i regleringsbrevet för år 2003 i uppdrag att utveckla metoderna för att beskriva och analysera den ekonomiska utvecklingen i landets regioner med hjälp av regionala prognoser och indikatorer. ITPS har lämnat förslag på tillväxtindikatorer inom följande huvudområden⁵⁹:

- Befolkningsgeografisk struktur
- Mänskliga resurser
- Arbetsmarknadens struktur och funktionssätt
- Näringsstruktur
- Infrastruktur och övrigt realkapital
- Dynamik

Förslaget på indikatorer hade delvis förankring i teorier för ekonomisk tillväxt och i resultat från tidigare empiriska studier. I rapporten underströks att det fortsatta arbetet med tillväxtindikatorer i första hand skulle inriktas på empiriska skattningar av sambandet mellan föreslagna indikatorer och regional ekonomisk tillväxt.

Bestämningsfaktorer för regional tillväxt

På vilket sätt kan kultur och kulturarv påverka den regionala tillväxten? ITPS har empiriskt försökt identifiera vilka faktorer som påverkar regional tillväxt⁶⁰. Denna del av studien begränsas till att undersöka effekten på tillväxt av indikatorer inom de fyra första av ovanstående huvudområden, och då särskilt indikatorer som avspeglar regionernas åldersstruktur, humankapitaltillgång och näringslivsstruktur. Vidare har undersökts i vilken utsträckning erhållna resultat påverkas av valet av tillväxtmått. Med tillväxtmått avses olika mått på regional produktion eller inkomst (bruttoregionprodukter, lönesummor och sammanräknade förvärvsinkomster), i relation till den totala befolkningen, befolkningen i arbetsför ålder och den förvärvsarbetande befolkningen. Med denna ansats har ITPS analyserat konvergens och bestämningsfaktorer för regional tillväxt dels utifrån vad som kan karaktäriseras som en sorts regionala ”försörjningsmått”, dels med utgångspunkt från vad som kan betecknas som en form av regionala ”arbetsproduktivetsmått”.

Rapporten inleds med en relativt detaljerad genomgång av tillgängliga mått på regional produktion och inkomst samt en diskussion av olika för- och nackdelar förknippade med dessa mått. Därefter följer en kort sammanfattning av modern tillväxtteori samt en genomgång av resultat från tidigare studier av regional tillväxt i Sverige. Rapportens empiriska del inleds med en definition av de variabler som används i studien. Analysen och resultatredovisningen är därefter uppdelad på ett avsnitt som fokuserar på frågan om konvergens och en del som ägnas åt bestämningsfaktorer för tillväxt.

Kunskapen om tillväxtens egentliga drivkrafter är inte klarlagda. ITPS använder den neoklassiska Solow-Swan modellen som utgångspunkt. Denna ansats behandlade den viktigaste faktorn för långsiktig tillväxt - den tekniska utvecklingen - som en helt exogen faktor oberoende av sparande och investeringsbeslut! Det stora problemet med modellen är således att den fundamentala drivkraften för tillväxt inte förklaras. Genom att överge vissa grundläggande antaganden i den neoklassiska tillväxtteorin - som avtagande marginalavkastning och fullständig konkurrens - utvecklades ett antal modeller som förenklat kan inordnas under begreppet ”ny tillväxtteori”. Ett vanligt exempel är att investeringar i

⁵⁹Eliasson, K. & Westerlund, O. (2003) Regionala tillväxtindikatorer – teoretiska aspekter, begrepp och empiriska illustrationer, ITPS, Rapport A2003:004, Stockholm.

⁶⁰ ITPS: Vad förklarar skillnader i tillväxt mellan svenska regioner? (2003, Kent Eliasson och Olle Westerlund)

humankapital ger externa effekter eller så kallade ”spill-over” effekter. Investeringar i en individs eller i ett företags kunskapsnivå kan på olika sätt höja produktiviteten hos andra individer eller i andra företag.

Senare bidrag inom den nya tillväxtteorin innehåller även teorier som försöker förklara teknisk utveckling och teknikspridning. Genom att släppa det neoklassiska antagandet om fullständig konkurrens, ges här utvecklandet av ny teknik och teknikspridningen en viktig roll som bestämningsfaktorer för tillväxten.

Avkastningen på investeringar i ny teknik och investeringar i humankapital påverkas av den omgivande miljön. Det kan t.ex. för företagets investeringar i FoU gälla tillgång till högutbildad arbetskraft och tillgång till nätverk av olika typer.

Implikationerna av nyare tillväxtteori för empiriska analyser är bland annat att som förklarande variabler införliva direkta eller indirekta mått på humankapital, FoU-aktivitet och teknikspridning. Även en regions ”kulturkapital” i form av kulturutbud, kulturmiljö och kulturarv skulle kunna beaktas på motsvarande sätt, vilket dock inte sker idag. Detsamma gäller ”entreprenörsanda” och dess samband graden av kreativt och utvecklingsinriktat samhällsklimat.

Det finns sedan tidigare ett fåtal ekonometriska studier av regional tillväxt i Sverige som baseras på modern tillväxtteori. Ett genomgående resultat i flertalet av dessa studier är att regioner med relativt sett lägre per capita-inkomster i utgångsläget tenderar att uppvisa högre tillväxt än regioner som vid starttidpunkten hade högre inkomster. Regionala skillnader i per capita-inkomster tenderar därför att utjämnas över tiden.

Frågan om vilka övriga faktorer - utöver initial inkomstnivå - som påverkar tillväxten i Sverige har analyserats i ännu mindre utsträckning och med stora skillnader i modellansats⁶¹. Ingen av dessa studier berör kultursektorn.

Sammanfattningsvis visar analysen på ett samband mellan regional tillväxt och indikatorer som mäter regionernas åldersstruktur och humankapitaltillgångar. Däremot går det inte att påvisa något samband mellan tillväxt och indikatorer som avspeglar regionernas näringslivsstruktur. ITPS betonar att resultaten ska användas med stor försiktighet. Effekter av exempelvis investeringar i FoU och humankapital är beroende av den kontextuella miljö som dessa investeringar sker i. Identifikation av institutionella och övriga yttre förutsättningar som ligger bakom skattade effekter på makronivå kräver dock kompletterande studier på mikronivå.

⁶¹Persson, J. (1997) ”Convergence across the Swedish counties, 1911-1993, *European Economic Review*, 41, 1835-52; Andersson, R., Quigley, J. M. & Wilhelmsson, M. (2002) ”University decentralization as regional policy: the Swedish experiment”, Program on housing and urban policy working paper series, no. W01-003, University of California, Berkeley.; Gustavsson, P. & Persson, J. (2001) ”Convergence, Prices and Geography: An Empirical Study of the Swedish Counties 1911-1993”. I Gustavsson, P., *Essays on Trade, Growth and Applied Econometrics*, Doktorsavhandling, Stockholm School of Economics, The Economic Research Institute, Stockholm 2001.; Aronsson, T., Lundberg, J. & Wikström, M. (2001) ”Regional Income Growth and Net Migration in Sweden 1970-1995”, *Regional Studies*, 35, 823-830; Lundberg, J. (2001) ”Local Government expenditures and Regional Growth in Sweden”, *Umeå Economic Studies* No. 554, Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.

NUTEK har distribuerat en enkät till programansvariga, företrädare för berörda myndigheter samt medverkande i länens RTP-processer för uppföljning av RTP 2004. Enkäten innehåller frågor kring bl a organisation, medverkan, betydelse och resultat. Resultatet av uppföljningen väntas vara klart före sommaren 2005, men tyvärr är de inte tillgängliga när denna rapport skrivs.

4.2 Kulturmyndigheternas uppföljning

4.2.1 Riksantikvarieämbetet

”Regional culture, heritage, tradition, language, and religion can be powerful aides to the generation of ideas, to decision-making, and to rally popular support for proposed directions of regional development”⁶².

Riksantikvarieämbetet framhåller att det finns brister i analyser, metoder och rutiner om hur kulturarvet är - eller kan bli - en resurs för regional och lokal utveckling. Det gäller oavsett om utvecklingen värderas i materiella eller immateriella termer.

Mål och indikatorer för kulturarv och kulturmiljö

Riksantikvarieämbetet är den centrala förvaltningsmyndigheten för frågor som rör kulturmiljö och kulturarv⁶³. Viktiga mål för verksamheten inom kulturmiljöområdet är ett bevarat och försvarat kulturarv, respekt för olika gruppers kulturarv samt allas förståelse för, delaktighet i och ansvarstagande för den egna kulturmiljön. Riksantikvarieämbetet har också till uppgift att stärka kulturarvets ställning som en positiv kraft i utvecklingen mot ett demokratiskt och långsiktigt hållbart samhälle.

Målen för verksamheten inom kulturmiljöområdet (se avsnitt 2.1.1) skall i ökande grad beaktas inom olika samhällsområden. Riksantikvarieämbetets verksamhet skall bl.a. syfta till att:

- arbeta för en långsiktigt hållbar utveckling.
- stärka kulturarvets och kulturmiljöns ställning i den regionala och lokala utvecklingen, kulturarvet och miljöns kulturvärden skall tas till vara inom olika samhällssektorer bl.a. inom areella näringar, infrastruktur och bebyggelse,
- uppnå en ökad samordning mellan kultur- och naturmiljösektorerna.

Målet är vidare att Riksantikvarieämbetet skall vara samlande och pådrivande i kulturmiljöarbetet och att bidragsgivningen skall åstadkomma största möjliga effekt och nytta för kulturmiljön. Projektet *”Kulturarvet som resurs för regional utveckling”* var ett led i Riksantikvarieämbetets långsiktiga arbete med att stärka kulturmiljöns ställning i den regionala utvecklingen. Projektet pågick t.o.m. 2003 och syftade till att utveckla hypoteser och teoribildning kring kulturarvets socioekonomiska effekter samt att visa på metoder för värdering av de effekter bevarande och bruk av kulturarvet genererar.

⁶² Mathias, Jörg (2005): The regional project. Dimensions and ambitions of regionalism in Europe

⁶³ Förordning (1997:1171) - med instruktion för Riksantikvarieämbetet

I årsredovisningen till regeringen ska Riksantikvarieämbetet redovisa och bedöma effekterna av bidraget till kulturmiljövård med utgångspunkt i målen för kulturmiljöområdet. För att få en metod att mer systematiskt kunna redovisa effekterna av bidraget har Riksantikvarieämbetet utvecklat en modell för uppföljning.⁶⁴ Utifrån målen för kulturmiljöområdet och nuvarande bidragsförordning har målet med bidragsmedlen definierats som att bidra till ett försvarat och bevarat kulturarv med beaktande av att främja ett hållbart samhälle med goda och stimulerande miljöer, kulturmiljöarbetet som en drivande kraft i omställningen, allas förståelse, delaktighet och ansvarstagande för den egna kulturmiljön samt nationell och internationell solidaritet och respekt inför olika gruppers kulturarv.

Riksantikvarieämbetet skall tillsammans med Statens kulturråd bl.a. genom bidragsfördelningen understödja de regionala museernas arbete. Riksantikvarieämbetet arbetar vidare för att utveckla samspelet mellan den statliga kulturmiljöorganisationen, kommunerna och de centrala kulturarvsinstitutionerna. Riksantikvarieämbetet vill få ökade kunskaper om metoder och strategier för uppföljning och utvärdering samt användning, förankring och spridning av resultaten. Riksantikvarieämbetet ska därför exempelvis utveckla en systematisk uppföljning och utvärdering av tillämpning enligt KML och kulturresevatnen enligt miljöbalken. Detta innefattar bl a utveckling av digitala register för uppföljning av KML, uppföljning och tillsynsvägledning av hanteringen av kulturresevatnen och åtgärder för utvecklad tillsyn över uppdragsarkeologin.

Riksantikvarieämbetet håller också på att utveckla en systematisk uppföljning och utvärdering av kulturarvsbruk. Detta innefattar årsredovisning av kulturmiljövårdsbidraget (anslaget 28:26), uppföljning och årsredovisning av FoU-bidraget, återrapporteringar enligt regleringsbrevet, uppföljningar av regional utveckling och areella näringar samt årlig redovisning av det regionala utfallet till Kulturrådet. Riksantikvarieämbetet ska dessutom utveckla metoder för uppföljning och utvärdering av hanteringen enligt MB och PBL, av kulturmiljövården samt kulturmiljösektorns deltagande i planprocesser. Målet är att kunskapsuppbyggnaden inom kulturmiljöområdet (inkl sektorsforskningen) och informationen om denna skall utvecklas och spridas. Ambitionen är att kulturmiljösektorns miljö kvalitetsmålsuppföljning ska vara en integrerad del i den nationella miljö kvalitetsmålsuppföljningen. Målet för 2005 är att 15 indikatorer finns i uppföljningssystemet (GUS) och används i miljö kvalitetsmålsuppföljningen och att kulturmiljön är beaktad i de gemensamma miljö kvalitetsmålsrapporteringarna.⁶⁵ I en rapport Riksantikvarieämbetet redovisas ett indikatorprogram för kulturmiljövårdens gemensamma miljö kvalitetsmålsuppföljning⁶⁶. Programmet är uppdelat i två etapper. Etapp I är ett program för de indikatorer som företrädare för kulturmiljövården är överens om från miljö målskommitténs slutbetänkande till regeringen⁶⁷; Framtidens miljö – allas vårt ansvar (SOU 2000:52) samt förslag som lagts fram av Föreningen Sveriges länsantikvarier. I programmet redovisas samtliga indikatorer översiktligt med eventuella brister, ansvarsfördelning för att få indikatorerna i drift i miljö målsportalen, fortsatt uppdatering samt förslag på kvalitetssäkring. Indikatorerna skall redovisas i miljö målsportalens gemensamma

⁶⁴ Att redovisa resultat av kulturmiljöbidrag – Slutrapport från Arbetet med att skapa en metod för att mäta samt bedöma effekt och kulturmiljönytta av anslaget Bidrag till kulturmiljövård

⁶⁵ Regleringsbrevet för Riksantikvarieämbetet 2005

⁶⁶ Riksantikvarieämbetet (2005), Program för kulturmiljövårdens indikatorer för miljö kvalitetsmålsuppföljningen

⁶⁷ Miljö kvalitetsmålskommittén: Framtidens miljö – allas vårt ansvar (SOU 2000:52)

uppföljningssystem. Etapp II är tänkt att innehålla en sammanställning av det pågående arbetet med indikatorer inom kulturmiljövården men även en mer djupgående analys om brister och framtida behov.

Tidigare arbete kring kulturarv och regional utveckling

Riksantikvarieämbetet gav 2001 CERUM i uppdrag att genomföra en kunskapsöversikt om kulturarv och regional utveckling. Syftet med kunskapsöversikten var att peka på forskning, utredningar och andra studier som belyser sambandet mellan kulturarv och regional utveckling. Undersökningen visar att förväntningar på effekter av arbetet med kulturmiljövård är tydligast i besöksnäringen. Detta innefattar dess olika perspektiv, till exempel attraktivitet i kombination med en förhöjd livsmiljö för de personer som bor i regionen⁶⁸. Förväntningar på sysselsättningskapande effekter finns också, men inte i lika hög grad. Hänvisningar till centralt formulerade måldokument förekommer endast i begränsad omfattning.

Undersökningen ger också en tydlig bild av ett ökat demokratiskt deltagande, där föreningar tar nya initiativ till bevarandeaktiviteter. Detta kan i sin tur stimulera processer som är gynnsamma för den sociala ekonomin. Merparten av informanterna uttrycker en försiktig optimism inför de alltmer förekommande instrumentella perspektiven på kulturmiljövårdsarbetet.

Agenda kulturarv

Efter drygt tre års arbete avslutades under 2004 det landsomfattande projektet ”Agenda kulturarv”. Det övergripande syftet med förändringsarbetet var att skapa en sammanhållen myndighet med tydliga mål. I slutrapporten från projektet redovisas bl a en undersökning som visar att intresset för kulturarv är stort⁶⁹. Drygt en tredjedel av medborgarna skulle absolut vilja lära sig mer om lokal historia. Två av tre anser emellertid att de har ingen eller liten möjlighet att påverka utvecklingen i sin närmiljö. Endast 2 % skulle vända sig till länsstyrelsen och ännu färre till länsmuseet för att påverka utvecklingen. Undersökningen visar att kommunen har den viktigaste rollen när det gäller att värna och utveckla kulturarvet i den fysiska miljön.

Riksantikvarieämbetet skall redovisa sina prestationer samt göra en bedömning av vilka effekter som dessa har haft⁷⁰. Riksantikvarieämbetet ska vidare visa vad som gjorts för att tillgängliggöra kulturarvet genom olika informationssystem, samt vilka insatser som gjorts för att utveckla Riksantikvarieämbetets egna besöksmål.

Riksantikvarieämbetet har formulerat övergripande mål för 2004-2006 inom fyra fokusområden⁷¹:

- Strategisk omvärldsorientering och utvärdering
- Angelägen kunskap och tryggad kompetens
- Former för ökad delaktighet och breddat ansvar
- Effektiva verktyg och system

Dessa fokusområden och övergripande mål tar dock främst sikte på arbetsformer, arbetsmetoder och arbetssätt. Vilka effekter på kulturarvet och kulturmiljön detta arbete ska leda till framgår inte av de övergripande målen.

⁶⁸ Nutek (1997), Kultur som strategi i lokalt och regionalt utvecklingsarbete

⁶⁹ Slutrapport Agenda Kulturarv

⁷⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Riksantikvarieämbetet.

⁷¹ Riksantikvarieämbetet: Kulturarv i tiden - angeläget, tillgängligt, användbart! Vision och strategi 2004-2006.

Riksantikvarieämbetet framhåller i sin strategi att en effektiv mål- och resultatstyrning med uppföljning och utvärdering är viktig för att kunna motivera resurser till verksamheten. Som central myndighet har Riksantikvarieämbetet ett särskilt ansvar för att analysera, uppmärksamma och initiera förbättringar av kulturmiljöarbetets verktyg och system.

I strategin betonas vidare vikten av att kontinuerligt uppmärksamma tendenser i samhället och att bedöma dess konsekvenser för kulturarvsområdet. I en första avrapportering fokuserades på fyra generella samhällstendenser som bedömdes vara av särskild betydelse för kulturmiljöområdet;

- Ett gränslösare samhälle,
- Demokratisering, delaktighet och tillgänglighet,
- Mot en långsiktigt hållbar utveckling samt
- Regioner i nya former⁷².

I omvärldsanalysen 2003 konstateras bl a att *”En grundläggande förutsättning för tillvaratagandet av kulturarvet och kulturmiljöerna är möjligheterna för människor att bo och arbeta i en attraktiv livsmiljö. Om förändringarna blir stora och sker fort uppstår större problem oavsett om det är fråga om en snabb tillväxt eller en snabb avveckling. Kulturmiljö värden i avfolkningsregioner är primärt hotade eftersom det inte finns tillräckligt många aktiva brukare och i tillväxtregioner för att efterfrågan på många, nya och storskaliga anläggningar och verksamheter utgör ett exploateringsstryck på kulturmiljön”*⁷³. Som en del i arbetet med omvärldsanalysen skall Riksantikvarieämbetet för 2005 göra en fördjupad analys kring hur kulturmiljösektorn kan bli en samlande och aktiv kraft i det arbete som syftar till att skapa en långsiktigt hållbar utveckling av vårt samhälle. Tyngdpunkten i analysen skall visa på hur detta arbete kan ske i samverkan med andra samhällssektorer.

Riksantikvarieämbetet och de regionala tillväxtavtalen

Sedan 1999 har Riksantikvarieämbetet deltagit i arbetet med att ta fram regionala tillväxtavtal. Under 2000 ingicks två avtal om samverkan och medfinansiering - ett pilotprojekt i Östergötlands län och en förstudie i Västernorrlands län. Erfarenheterna av hur kulturarvsaspekterna har tillvaratagits i de regionala tillväxtavtalen visar bland annat att det finns uppenbara risker med en alltför snäv definition av tillväxtbegreppet där åtgärder förväntas leda till mätbara resultat på kort sikt⁷⁴. Det finns också brister i förståelsen för kulturresurserna och det saknas uppföljningsmetoder och indikatorer som påvisar kulturarvets betydelse i ett tillväxtperspektiv⁷⁵. En konsekvens av detta har varit att det finns län där man har uteslutit eller prioriterat bort långsiktiga satsningar på kulturarvet⁷⁶. Kulturen och kulturarvet bör således ses som en infrastrukturell bas för att uppnå en ökad livskvalitet, sysselsättning och näringslivsutveckling. Av detta följer att tidsdimensionen är central vid utformningen av indikatorer och uppföljningssystem för kultur och kulturarv.

⁷² Riksantikvarieämbetet: Det dynamiska kulturarvet - omvärldsanalys för kulturmiljöområdet 2002

⁷³ Riksantikvarieämbetet: Omvärldsanalys för år 2003

⁷⁴ Riksantikvarieämbetet: “Redovisning av möjligheter respektive hinder med de regionala tillväxtavtalen”, 1999-04-13

⁷⁵ Riksantikvarieämbetet: 2000-11-20

⁷⁶ Riksantikvarieämbetet: “Sammanfattande bedömning av hur kulturarvsaspekterna tillvaratas i förslagen till regionala tillväxtavtal”, 1999-05-19

Argument för insatser för kulturarv och kulturmiljö

Riksantikvarieämbetet konstaterar att konsekvenserna för kulturmiljön i MKB-processen beskrivs i grad av intrång i utpekade objekt eller miljöer, medan påverkan på kulturmiljön i landskapet som helhet och dess samlade kulturvärden inte kan bedömas. Slutsatsen är att det behöver utvecklas metoder för att ta fram mål för kulturmiljön utifrån riktade värdebeskrivningar⁷⁷.

Riksantikvarieämbetet har låtit undersöka vilka argument regionala företrädare för kulturmiljövärden tillämpat för att få gehör för att kulturmiljöobjekt bör tillerkännas tillväxtfrämjande egenskaper⁷⁸. Svaren har systematiserats efter matrisen i avsnitt 3.2.3.

Samtidigt som företrädare för kultursektorn anser att en framgångsrik argumentation i tillväxtavtalens partnerskap bör präglas av kvantitativa/ekonomiska tillväxtmöjligheter, visar undersökningen att argumenten snarare är koncentrerade på effekter som kreativitet, kunskap, attraktivitet, nätverksuppbyggnad och identitetsskapande.

Effektargumenten i undersökningen fokuserar på regionernas attraktionsvärde och profilskapande förmåga. För en region är det även viktigt att i sin marknadsföring och kulturprofil skapa ett nationellt och internationellt intresse för sitt kulturarv i syfte att ökat flödet av besökare. Andra pekar på de potentiella sysselsättningseffekter som finns inom kulturarvsområdet, kompetensuppbyggnad kring kulturmiljövård som livsmiljösatsningar, samt migrationsbeteenden som ett resultat av kultursatsningar.

Argumenten för nätverksbygge och ökat samarbete har ett relativt stort genomslag. Grunden till detta är förhoppningar om alternativa finansieringsformer, samt ett långsiktigt attitydförändringsarbete. Allmänhetens aktiva deltagande i bevarande och nyttiggörande av det egna kulturarvet skapar kreativa miljöer och kunskapsuppbyggnad, främst med avseende på nytänkande och alternativa lösningar. Generellt visar undersökningen på ett stort förtroende för lokalbefolkningens medvetenhet och förmåga att förvalta sitt eget kulturarv. Att formulera tillväxtaspekter på kulturella insatser kräver ett erkännande av kulturarvets instrumentella värde.

Flera av de vanligaste argumenten är relaterade till besöksnäringen, oavsett om man refererar till effekter på kort eller lång sikt. Flertalet av informanterna anser att det är viktigt att svaren uppfattas som ett kluster av argument som samverkar med varandra, exempelvis effekter av en ökad besöksnäringens verksamhet som i sin tur skapar sysselsättningseffekter och därmed en positiv upplevelse av att bo i regionen. Det kan därför vara av intresse att i nästa avsnitt se hur uppföljningen av besöksmålen sker.

Besöksmålen

I årsredovisningen för 2004 finns beskrivningar av verksamheten vid Ales stenar, Birka, Gamla Uppsala museum och Glimmingehus, som innefattar antal besökare.

För var och en av dessa besöksmål genomförs även besöksenkäter för att kartlägga bl a besökarnas profil och hur de upplever besöket. Undersökningarna visar att helhetsintrycket av

⁷⁷ Riksantikvarieämbetet (2004), Miljökonsekvensbeskrivningar med kulturvärde (Rapport 2004:10)

⁷⁸ "Kulturmiljön och de regionala tillväxtavtalen" (Paju, 2001)

besöket har varit positivt, men att det finns saker som kan förbättras⁷⁹. Exempelvis är 37 % av besökarna vid Glimmingehus mycket nöjda och 62 % nöjda. Drygt hälften av besökarna tyckte att det var ungefär som väntat (55 %), medan 43 % ansåg att besöket var mycket eller något bättre än väntat. Detta visar att det finns en potential i att genom förbättrad information/marknadsföring locka till sig fler människor som underskattar vad ett besök kan ge dem.

Kulturarvets betydelse för en god livsmiljö

Anslaget 28:26 – Bidrag till kulturmiljövård – utgör kulturmiljövårdens viktigaste ekonomiska styrmedel. Det används huvudsakligen till att vårda, bygga upp kunskap, informera om och tillgängliggöra kulturhistoriskt värdefulla byggnader, landskap och fornlämningar. För uppföljningen av anslaget har förslag till indikatorer tagits fram av Riksantikvarieämbetet under 2003⁸⁰.

Under 2004 har ca 60 % av de utbetalade medlen genererat ca 130 000 dagsverken, vilket motsvarar 180 årsverken⁸¹. Mer än 60 % av byggnadsvårdsobjekten är fysiskt tillgängliga för allmänheten. För mer än 60 % finns en folder eller broschyr. För de flesta fornvårds- och kulturlandskapsobjekt finns uppsatta skyltar samt i vissa fall annat informationsmaterial.

Av länsstyrelsernas redovisningar framgår vidare att ca 80 projekt, fördelat på tolv län, under 2004 har bedrivits inom ramen för länens tillväxtavtal eller strukturfondsprogram. Av tabellen nedan framgår att de insatser som gjorts bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsmålen:

Miljö kvalitetsmål (Andel ärenden i % som uppnår olika mål)	2004	2003
15 God Bebyggd miljö	58	75
14 Storslagen fjällmiljö	3	6
13 Ett rikt odlingslandskap	34	38
12 Levande skogar	16	12
11 Myllrande våtmarker	6	2
10 Hav i balans	6	5
9 Grundvatten av god kvalitet	3	2
8 Levande sjöar och vattendrag	11	4

Riksantikvarieämbetet har tagit flera initiativ till att lyfta fram kulturarvet som resurs i den regionala utvecklingen. Ett exempel är seminariet *"Plats, drivkraft, samhällsprocess – vad gör kulturarvet till en resurs för hållbar regional utveckling?"*, som ingick i två av Riksantikvarieämbetets FoU-projekt; *"Kulturarvet som resurs för regional utveckling"* och *"Kulturarvets betydelse för en god livsmiljö"*. Syftet var att sprida kunskap om kulturarvet och hållbar regional utveckling och att initiera en fördjupad dialog kring kunskapstillämpning och

⁷⁹Riksantikvarieämbetet (2004), Besöksenkät Birka 2004, Riksantikvarieämbetet (2004), Besöksenkät Glimmingehus 2004, Riksantikvarieämbetet (2004), Besöksenkät Gamla Uppsala 2004

⁸⁰Riksantikvarieämbetet: "Att skapa en metod för att mäta samt bedöma effekt och kulturmiljönytta av anslaget – Bidrag till kulturmiljövård" (Riksantikvarieämbetet dnr 301-1265-2003).

⁸¹Uppgifterna bygger på information som har lämnats av 20 länsstyrelser. Om samtliga län hade lämnat uppgifter om dagsverken för samtliga ärenden, skulle antalet årsverken kunna uppgå till 300. Uppskattningarna går lite upp och ner mellan åren. Exempelvis konstaterades för 2001 en ökning på 54% jämfört med föregående år till 387 årsverken (Rapport Riksantikvarieämbetet 2002:2)

fortsatt forskningsbehov⁸². I seminarierapporten tas det historiska arvet upp som två typer av kapital, nämligen det kulturella kapitalet och det ekonomiska kapitalet. Därutöver tas två dimensioner upp: den inre och den yttre⁸³.

	Kulturellt kapital	Ekonomiskt kapital
Yttre dimension	1) viktiga byggnader och platser för lokalbefolkningens högtider och manifestationer och som symboler för självförståelse och identitet	2) Byggnader, stadsbild och platser som utnyttjas för turism, marknadsföring och scen för ekonomisk vitalitet.
Inre dimension	3) Traditon, lokalhistoria, sägner och ”narratives” med betydelse för identitet, stolthet och självförståelse	4) Humankapital, socialt kapital, nätverk, lokal förmåga som kan utnyttjas för ekonomisk utveckling.

I en uppsats vid seminariet redovisas den kulturella identitet som har skapats i Västgötabygden genom besöksmålet i Arns fotspår, hur detta har gått till och vilka faktorer som fungerat som drivkrafter⁸⁴. Vidare analyseras hur den kulturella identiteten skapats och hur ett stabilt och expanderande besöksmål har etablerats genom samverkan mellan privata intressen, kyrkan och olika myndigheter.

I en annan uppsats hävdas att den ekonomiska tillväxten i allt högre utsträckning har som drivkraft kunskapsrelaterad, immateriell konsumtion, oberoende av regional kontext⁸⁵. Sambandet mellan regional utveckling och kulturarvet gäller enligt denna uppsats inte i första hand den regionala nivån, utan den ekonomiska utvecklingen i allmänhet, vilken kännetecknas av att den ekonomiska tillväxten föranleds av kunskapsrelaterade, konsumtionsinriktade verksamheter (turism, undervisning, kulturindustri, etc.) ”*Det är givet att denna strukturomvandling tar sig regionala uttryck, men man kunde lika bra studera denna omvandling på det lokala planet eller på riksplanet*”. Författaren anser att uttrycket ”*regional utveckling*” lika bra kunde substitueras med begreppet ”*ekonomisk växt*” i allmänhet.

4.2.2 Statens kulturråd

Statens kulturråd är central förvaltningsmyndighet inom kulturområdet och har som övergripande uppdrag att förverkliga den nationella kulturpolitik som beslutats av regering och riksdag. Rådet ansvarar för fördelning av bidrag och andra frågor som rör teater, dans, musik, litteratur, folkbibliotek, kulturtidskrifter samt museer, utställningar, bildkonst och folkbildning. Kulturrådet bedriver också ett strategiskt kulturpolitiskt utvecklingsarbete inom hela sitt ansvarsområde. Detta omfattar bl.a. omvärldsbevakning, utvärdering, forskning och sammanställning av underlag för kulturpolitiska beslut i riksdag och regering. I Kulturrådets uppdrag ligger också att informera om kultur och kulturpolitik.

⁸²Plats, drivkraft, samhällsprocess. Vad gör kulturarvet till en resurs för hållbar regional utveckling?

Redovisning från seminariedagar i Uppsala 22–23 oktober 2003, Rapport från Riksantikvarieämbetet 2003:7

⁸³Louise Nyström: Det historiska arvet som kulturellt och ekonomiskt kapital i stadsbyggande och regional utveckling

⁸⁴Jan Mattsson och Anja Praesto: I Arns Fotspår: hur Västgötabygden skapade sin kulturella identitet

⁸⁵Christer Bengs: Utveckling och professionalism – bevarandets predikament

Statens kulturråd ska vara en samverkanspart i regionalt utvecklingsarbete, genom att bidra med analys-, metod- och kompetensstöd inom sitt ansvarsområde⁸⁶. Ett viktigt mål för Kulturrådet är att bidra till att utveckla samspelet mellan de statliga, regionala och kommunala insatserna i syfte att slå vakt om en nationell kulturpolitik, främja kulturell mångfald och geografiskt jämlik fördelning av kulturutbudet. Genom samverkan med andra myndigheter, samt kommuner och landsting, bidrar Kulturrådet till att den nationella kulturpolitiken utvecklas och stärks.

En viktig uppgift för Kulturrådet är att fördela medel till kulturverksamhet i hela landet i syfte att säkerställa medborgarnas tillgång till kultur. Kulturrådet fördelar drygt en miljard kronor i regionala bidrag, främst till kulturinstitutioner inom teater, dans, och musikområdet samt läns museer och länsbibliotek. Detta har medfört att Kulturrådet har väl utarbetade kontakter med dessa institutioner och deras huvudmän, som ofta är ett landsting eller en region och/eller en kommun. Förutom samtal inom enskilda konstområden har Kulturrådet också återkommande dialoger med många regioner om övergripande kulturpolitiska frågor utifrån den nationella kulturpolitikens inriktning och kulturpolitiska program som tagits fram i regionerna. Denna verksamhet avser Kulturrådet att vidareutveckla under 2005 genom att ta fram en strategi för rådets regionala arbete. Som underlag i denna process avser rådet att genomföra ett utvecklingsarbete när det gäller att redovisa det regionala utfallet av statliga kulturbidrag till regionerna. Utvecklingsarbetet kommer att ta sikte på att bl.a. belysa dels hur statliga, regionala och kommunala insatser samspelar för att utveckla kulturverksamheten i landet dels lyfta fram aktuellt kulturpolitiskt arbete i regionerna.

Kulturrådets arbete med utveckling av indikatorer

Kulturrådet har utvecklat och föreslagit indikatorer i en rad olika sammanhang. Bl a hade Kulturrådet i regleringsbrevet för 2004 i uppdrag att identifiera sin roll inom folkhälsoområdet och redogöra för insatser för att nå målen inom folkhälsoområdet (se vidare i slutet av detta avsnitt). I samband med detta uppdrag har Kulturrådet lämnat en redovisning av indikatorer i befintlig statistik⁸⁷. Detta är en bruttolista på indikatorer inom målområdena Delaktighet, Inflytande samt Trygga och goda uppväxtvillkor. Det rör sig om sammantaget ett hundratal indikatorer på olika nivåer (kommun, län, region och nationell). Vidare redovisas internationellt komparativa indikatorer (sysselsättning, kulturkonsumtion som andel av BNP, medieanvändning, besök på kulturinstitutioner och kulturevenemang, samt egna skapande aktiviteter).

Kulturrådet har sedan 1983 genomfört undersökningar om svenska folkets kulturvanor. Kulturbarometern har hittills genomförts åtta gånger. Den kompletterar andra undersökningar som Mediebarometern, ULF-undersökningarna och Barnbarometern. Av de 16 undersökta aktiviteterna är bokläsning för nöjes skull vanligast. Att sjunga i kör är den minst vanliga. De som utövat en viss aktivitet under det senaste året har också utövat samtliga övriga 15 aktiviteter i minst samma utsträckning som övriga personer⁸⁸. Hemaktiviteter - som att se på film, teater eller andra kulturprogram på TV eller video - finns inte med bland de undersökta aktiviteterna och inte heller att lyssna på radio. Enkäten avser endast frekvensen på aktiviteterna. Däremot insamlas inga uppgifter om svenska folket värdering av aktiviteterna (upplevelsen etc) eller deras uppfattning om kulturutbudet som helhet eller liknande.

⁸⁶ Regleringsbrev för budget året 2005 avseende Statens kulturråd (Regeringsbeslut 2004-12-22)

⁸⁷ Statens kulturråd (2004), Indikatorer för folkhälsa och kultur, rapport utkast 2004-07-12

⁸⁸ Kulturrådet: Kulturbarometern 2002 (Kulturen i siffror 2003:1)

Kulturrådet har genom projektet Bokslut för scenkonst⁸⁹ medverkat till att ta fram verktyg som ger ny information om verksamhetens resultat. Detta verktyg beskrivs närmare längre fram i detta avsnitt.

Statistikansvarig myndighet för kulturstatistiken

Kulturrådet är statistikansvarig myndighet för kulturstatistiken och publikationerna ingår Sveriges officiella statistik⁹⁰. Den officiella statistik som Kulturrådet har på kulturområdet är:

- Folkbiblioteken
- Museer och konsthallar
- Skolbiblioteken
- Studieförbunden
- Samhällets kulturutgifter (finns i rapporten "Kulturens pengar 2002")

Folkbiblioteken 2003 innehåller uppgifter om utlån, mediebestånd, övrig verksamhet samt resurser vid landets 290 folkbibliotek. Däremot innehåller statistiken inga uppgifter om verksamhetens betydelse för människor eller någon annan form av resultat.

Kulturrådet har under hösten 2004 påbörjat en översyn av den statistik som produceras av rådet. I samband därmed har diskuterats hur en bättre regional statistik inom kulturområdet kan utformas⁹¹.

Bokslut för scenkonst⁹²

Statens kulturråd har finansierat ett projekt som syftar till att utveckla modeller och metoder för konstnärliga bokslut för kulturens institutioner och övriga verksamheter. I projektets slutrapport redovisas ett förslag till hur en teaters "Bokslut för scenkonst" skulle kunna vara utformat⁹³. Rapporten innehåller en beskrivning av de mätinstrument och verktyg som ska kunna användas av alla teatrar med visst stöd från en central resurs. Den modell som föreslås tillför fyra komponenter (Innehåll, Mediabild, Publikbild, Självbild) utöver den information som fanns sedan tidigare (Ekonomirapport, Produktionsstatistik, Publikstatistik, Recensioner, Nyhetsmaterial, Forskning, "Samtal på stan"). Rapporten innehåller en fiktiv redovisning av den påhittade "Mittsvenska teaterns" resultat under två år (se en summering av rapporten i bilaga 4). Avslutningsvis skisseras en organisation och ett förfarande för hur Bokslut för scenkonst kan genomföras. Det återstår att ta fram färdiga mallar för klassificering av utbud och innehåll, för publikundersökningar och för analys av mediematerialet samt för medarbetarenkäten. Genom att återkommande ta fram denna form av bokslut kan organisationen göra en avstämning mot formulerade mål, följa sin utveckling över tiden och göra jämförelser med andra organisationer, kollegor, med liknande förutsättningar och uppdrag. Bokslutet ger ett underlag för dialog med huvudmannen om mål och resultat.

⁸⁹ Statens kulturråd (2003), Bokslut för scenkonst

⁹⁰ Se vidare bifogade förteckning över referenslitteratur

⁹¹ Kulturrådet 2004-09-27. I Nutek (2004), Regionala utvecklingsprogram, RUP, Bilaga 1 till Delrapport 1

⁹² Statens kulturråd (2003), Bokslut för scenkonst

⁹³ Vid Institutionen för Journalistik och Masskommunikation vid Göteborgs universitet har ett system för publicistiska bokslut utvecklats på uppdrag av tidningsbranschen. Denna struktur har överförts till scenkonstområdet och bildar grund för förslaget.

Kultur och folkhälsa

Kulturrådet är en av 17 myndigheter som har haft i regeringsuppdrag⁹⁴ att redovisa sina insatser inom folkhälsoområdet. Vidare skulle Kulturrådet i samverkan med FHI ta fram indikatorer⁹⁵.

Kulturrådets nuvarande roll inom folkhälsoområdet är att

- genom generaldirektören delta i den nationella ledningsgruppen för folkhälsa
- svara för den årliga rapporteringen till Folkhälsoinstitutet (FHI) av överenskomna indikatorer för folkhälsa och kultur samt för övrigt samarbete med institutet gällande delaktighet med folkhälsoaspekter
- delta i utbytet av information, erfarenheter och forskningsrön kring sambandet folkhälsa och kultur genom nätverk och kontakter inom landet och även inom Norden, Europa och i andra internationella sammanhang

FHI har granskat rapporterna⁹⁶ under de elva målområden som konstituerar den nya svenska folkhälsopolitiken⁹⁷. Inom Målområde 1: Delaktighet och inflytande i samhället anges för politikområde 28 Kulturpolitik följande mål: *”Att värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den, att verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande, att främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar, att ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället, att bevara och bruka kulturarvet, att främja bildningssträvandena samt att främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet”*.

Bestämningsfaktorerna anges vara Tillgänglighet, Delaktighet och Inflytande med följande målandikator: *”M114. Deltagande i/utövande av kulturell verksamhet; mätt som andel deltagande av befolkningen i – och utövande av - kulturell verksamhet (teater, dans, bio, musik, bokinköp, boklån, folkbildning)”*. Statens kulturråd är den myndighet med ansvar inom politikområdet som svarar för uppföljningen av indikatorn. Källan är ULF-undersökningen, med fördjupning vart 8:e år.

Statens kulturråd har inga invändningar mot föreslagna indikatorer, men anser att antalet är alltför begränsat för att täcka kulturområdet på ett tillfredsställande sätt. Som nämnts tidigare har Kulturrådet lämnat en bruttolista med ett hundratal indikatorer. Kulturrådet diskuterar möjligheten att genomföra sammanvägningar av olika kulturaktiviteter till några samlade index som mäter massmedieanvändningen, besök vid kulturinstitutioner, läsning samt eget kulturutövande. Kulturrådet anger att kulturen kan ha positiva effekter för folkhälsan främst genom människors möjlighet till upplevelser, insikt, delaktighet och inflytande i samhället.

4.2.3 Svenska Filminstitutet

Svenska Filminstitutet är en stiftelse vars verksamhet regleras av ett avtal mellan staten och filmbranschen. Till Svenska Filminstitutets centrala uppgifter hör att fördela stöd till

⁹⁴ Regleringsbrevet för 2004

⁹⁵ Folkhälsoinstitutet: ”Reviderade förslag till indikatorer, mått och statistik” (2004-10-29)

⁹⁶ Svenska Folkhälsoinstitutet: FHI:s granskning av myndighetsrapporter om indikatorer och statistik samt insatser som påverkar folkhälsans bestämningsfaktorer (Slutrapport 2004-12-06)

⁹⁷ Mål för folkhälsan (prop. 2002/03:35) och SOU 2000:91 Hälsa på lika villkor

produktion av svensk film, att företräda svensk film internationellt samt att stödja distribution och visning av film i hela landet. I filmavtalet föreskrivs flera regionala stöd som syftar till att stärka regional och lokal filmkultur. Det handlar i första hand om stöd till regionala resurscentrum för film och video och stöd till filmproduktionscentrum. Andra stöd är till exempel biografstöd, festivalstöd och stöd till kommunernas arbete med film i skolan. Dessa stöd har tillsammans med regionala och lokala initiativ bidragit till ett växande regionalt engagemang för filmen över hela landet.

Svenska Filminstitutet har till skillnad mot Riksantikvarieämbetet och Kulturrådet inte fått i uppdrag av regeringen att medverka i den regionala utvecklingspolitiken. Men eftersom film är ett konstområde som har en stor potential inom utvecklings- och tillväxtpolitiken bör även detta område omfattas av en gemensam nationell strategi för regional utveckling.

Målet för statens filmstöd är att genom Stiftelsen Svenska Filminstitutet

- främja värdefull svensk filmproduktion
- främja spridning och visning av värdefull film
- främja bevarandet och tillgängliggörandet av filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse för forskning och allmänhet
- verka för internationellt samarbete i dessa avseenden
- förbättra kvinnliga filmskapares villkor

Film uppmärksammas allt mer i den regionala utvecklingen. Det visar inte minst den genomgång som Filminstitutet, Kulturrådet, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet gjorde av de regionala tillväxtprogrammen. Det statliga stödet till regional filmverksamhet infördes genom kulturproposition (1996/97:3). Sedan 1997 fördelar Svenska Filminstitutet detta stöd, vilket år 2000 införlivades i filmavtalet. Stödet till regional verksamhet består av två delar⁹⁸:

1. Stöd till regionala resurscentrum för film och video.

Målet är att främja regional och lokal filmkultur med tyngdpunkt på insatser riktade till barn och unga. Stödet skall stimulera utveckling av filmverksamhet i hela landet. Det finns 19 regionala resurscentrum som omfattar alla svenska län. Huvudmän är landsting och regionförbund. Regionala resurscentrum verkar inom tre huvudområden; produktion, visning och distribution samt film- och mediepedagogik. En central uppgift för ett regionalt resurscentrum är att stimulera samverkan mellan befintliga aktörer på filmområdet. Nästan alla (18 av 19) regionala resurscentra arrangerar under 2005 t ex regionala festivaler för de filmer som produceras av ungdomar. Åtterrapporeringskraven är detaljerade och innefattar bl a bidragsgivningen fördelad på bidragsmottagare och mottaget belopp, utvecklingen av verksamheten inom områdena mediepedagogik, produktion av kort- och dokumentärfilm samt distribution och visning och en analys av bidragsgivningens effekter för filmverksamheten i de berörda regionerna. Både år 2003 och år 2004 fördelades drygt 16 mkr, där Film Väst var största stödmottagare⁹⁹.

2. Stöd till regionala filmproduktionscentrum.

Dessa centra får sedan år 2000 även ett särskilt stöd för att långsiktigt stärka långfilmsproduktion i sina respektive län. Målet är att främja långfilmsproduktion i tre

⁹⁸ Mål, återrapporeringskrav och uppdrag för budgetåret 2004 avseende Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Regeringsbeslut 2003-12-11)

⁹⁹ SFIs verksamhetsberättelse 2003 respektive resultatredovisning 2004

regioner: Västra Götalands län (Film i Väst), Norrbottens län (Filmpool Nord) samt Skåne län (Film i Skåne). Återrapporteringskraven är bl a att redovisa bidragsgivningen fördelad på bidragsmottagare och mottaget belopp och en analys av bidragsgivningens effekter för långfilmsproduktionen i de tre aktuella länen. Både år 2003 och 2004 fördelades 3 mkr jämnt mellan länen¹⁰⁰.

I 2000 års filmavtal anges att stöd ska ges till arbete med film i skolan¹⁰¹. Svenska Filminstitutets mål och återrapporteringskrav under rubriken "*Stöd till regional verksamhet och film i skolan*" är följande: "*Målet är att regionalt och lokalt stärka filmens roll i kulturlivet, särskilt med tanke på barn och ungdom, samt att genom skolbiosatsningar ge barn och ungdomar möjlighet att se bra film och diskutera filmens budskap.*"¹⁰² Bland kraven på återrapportering anges att Svenska Filminstitutet skall redovisa "*antalet kommuner i vilka skolbio bedrivs samt en bedömning av antalet besök på skolbiovisningarna*".

Svenska Filminstitutet samlar in statistik om antalet betalda biljetter vid landets alla biografer. Utifrån denna statistik görs olika sammanställningar t ex av antalet biografer i landet respektive antalet biografbesök per län och kommun. Statistiken visar också hur stor andel av de sålda biljetterna som avser svenskproducerad film. Biografbesöken är grundläggande för SFI:s finansiering eftersom 10 % av biografintäkterna går till att finansiera filmavtalet.

Verksamheten med film i skolan i Sveriges kommuner följs sedan 1996 upp genom en årlig enkät till Sveriges kommuner. Resultatet presenteras i den årliga rapporten *Skolbio i Sverige*. Kartläggningen visar att det läsåret 2003-2004 bedrevs skolbio i 181 av Sveriges 290 kommuner. Totalt genomfördes 4 575 filmvisningar och den totala publiken uppgick till 687 000 besök. Dessa siffror syns inte i den officiella biografstatistiken från SFI.

Förhandlingar pågår om ett nytt femårigt filmavtal som ska träda i kraft 2006. Hösten 2004 presenterade parterna en avsiktsförklaring i vilken man enats om att den framtida filmpolitiken också bör ta tillvara filmens tillväxtpolitiska möjligheter. Det behövs dock mer kunskap om kopplingen mellan film och regional utveckling. Mot den bakgrunden har Svenska Filminstitutet initierat ett forskningsprojekt som syftar till att inventera och kartlägga filmens roll för regional utveckling i Sverige samt i de nordiska länderna. Studien kommer att genomföras av forskningsinstitutet Nordregio med stöd från Nordiska Ministerrådet. Studien blir ett viktigt steg för att fördjupa insikterna om filmens roll för utveckling och tillväxt i Sverige och i Norden.

Effekter av filmstödet till regional utveckling

Filmproduktionsbranschen i Sverige sysselsätter drygt 4000 personer i ca 2200 företag. Produktionens ekonomiska betydelse är större än vad dessa siffror indikerar pga de multiplikatoreffekter som genereras i senare led av exploateringskedjan.

Det har på relativt kort tid utvecklats en omfattande regional struktur på filmområdet. Men de resurscentrum som bildats ser mycket olika ut beroende på länens förutsättningar och ambitioner. Resurs- och produktionscentrum som är belägna i något av EUs målområden har i regel kunnat växa snabbast. Dit hör Film i Väst. I dag produceras omkring hälften av all svensk långfilm i Trollhättan. Film i Väst har också utmärkt sig som en strategisk och

¹⁰⁰ SFI:s verksamhetsberättelse 2003 respektive resultatredovisning 2004

¹⁰¹ Prop. 1998/99:131, bilaga 3, 27§

¹⁰² Regeringens anvisningar, "Mål, återrapporteringskrav och uppdrag för 2002" (Ku 2001/2886)

framgångsrik klustermotor i regionen. *”I den nyregionala ordning där näringslivs- och tillväxtpolitik blivit en central regionalt ansvarsområde lanseras nu film som en viktig tillväxtfaktor. Film i Väst är därvidlag det mest framgångsrika regionala exemplet i Sverige.”*

Både Film i Väst och Film i Skåne anses ha stor potential som klusterbyggare och tillväxtskapare¹⁰³. Filmproduktionen omsatte 2003 drygt 380 mkr i Västra Götalandsregionen¹⁰⁴. Detta innebär att *”satsningen på Film i Väst är ett nollsummespel i skattepengar räknat för regionen”*¹⁰⁵. Västra Götalands andel av den totala långfilmsproduktionen i landet har ökat från 5 % till 30-40%. Detta har emellertid skett på bekostnad av en motsvarande minskning i Stockholmsregionen från 35 % till närmare 10 %¹⁰⁶. När det gäller Film i Skåne bedöms i en regional-ekonomisk analys en årlig tillväxt på 20 % mellan 2002 och 2010 vara *”ikke urealistisk”*¹⁰⁷. Det betyder att omsättningen inom regionen skulle öka från drygt 30 mkr till 150 mkr (av en total omsättning på 215 mkr). Det finns dock i den s.k. regional-ekonomiska analysen ingen analys av förutsättningarna för en kraftigt ökad total långfilmsproduktion i landet eller vad som krävs för en expansion i Skåne genom utslagning av produktionen i andra regioner.

Svenska filminstitutet har genomfört en extern utvärdering av det regionala filmstödet¹⁰⁸. Utvärderaren konstaterar att *”utan den regionala dimensionen hade den svenska filmen varit fattigare både resursmässigt och till innehållet”*. En majoritet av de regionala huvudmännen anger att deras motiv för att stödja regionala resurscentrum är såväl kultur-, utbildnings- som näringspolitiska. En följd av detta förhållningssätt är att allt fler resurs- och produktionscentrum får regionalt offentligt stöd från flera politikområden.

Det statliga stödet till regional filmverksamhet har däremot enbart motiverats med kulturpolitiska argument. I de pågående förhandlingarna om ett nytt filmavtal har diskuterats behovet av ett tydligt uppdrag för Svenska filminstitutet inom området film och regional utveckling och tillväxt.

Film- och videobranchen omsätter enligt SCB drygt 7 mdr kr per år. Det finns 2 100 registrerade film- och videoproduktionsbolag. Alla medier inräknade ser vi i genomsnitt 8,5 svenska filmer per år¹⁰⁹.

Vilka effekter stödet till regionala resurscentrum liksom stödet till regionala filmproduktionscentrum har haft under 2004, är svårt att utvärdera då stödmottagarna redovisar verksamheterna via sina verksamhetsberättelser som skickas in senare under våren. För att kunna få in erforderlig information i ett tidigare skede har Filminstitutet därför utarbetat en enkät för att på så vis kunna göra den analys som kulturdepartementet efterfrågar. Enkäten innehåller frågor om såväl budget som verksamhetens utformning och inriktning

¹⁰³ Stern, Per, Svensson, Martin och Toll, Bengt (2003): Film, TV och moderna medier i Västra Götaland. Film i Skåne (2003) Regionalekonomisk analys (PLS Ramböll Management)

¹⁰⁴ Stern, Per, Svensson, Martin och Toll, Bengt (2003): Film, TV och moderna medier i Västra Götaland.

¹⁰⁵ Andersson-Greek Ulf (2004), Varför görs det så lite film i Stockholm-Mälardalen

¹⁰⁶ Andersson-Greek Ulf (2004), Varför görs det så lite film i Stockholm-Mälardalen

¹⁰⁷ Film i Skåne (2003) Regionalekonomisk analys (PLS Ramböll Management)

¹⁰⁸ Forss, K. (2003) Utvärdering av stöd till regionala resurscentrum för film och video. En rapport till Svenska Filminstitutet.

¹⁰⁹ SFIs verksamhetsberättelse 2003

under året som gått, samt frågor om vilka prioriteringar man gjort och vilka resultat man sett¹¹⁰.

På enkätfrågan om det statliga stödets effekter svarar Film på Gotland: *”Utan Filminstitutet i ryggen hade det många gånger varit svårt att övertyga politiker om vikten av verksamhetsområden såsom skolbio, ungdomsfilmverkstad, landsortsbio eller kortfilmsproduktion. Filminstitutet ger oss möjlighet att binda ihop hela filmsatsningen på Gotland på ett sätt som kommunen troligtvis aldrig skulle klara på egen hand”*¹¹¹. Liknande svar kommer enligt resultatredovisningen från andra resurscentrum. Den regionala filmen utvecklas i ett konstruktivt samspel mellan stat och region där kommunikation förs på olika nivåer och i olika nätverk.

4.3 Uppföljning av kultur och kulturarv på lokal och regional nivå

Landstingsförbundet beskriver målen med den tidigare regionalpolitiken som att *”... den politiska retoriken i målformuleringen har förlorat sitt fotfäste. Nu saknar målen kopplingar till de styrmedel som regionalpolitiken tillhandahåller. [...] framstår som angeläget att ge regionalpolitiken en realistisk uppgift som underlättar möjligheterna att realisera överordnade nationella politiska mål”*¹¹².

Regioner kan vara av flera slag: t ex geografiska (landskapsdimensionen), ekonomiska, administrativa eller kulturella. En regional kulturell identitet baseras på gemensamma värden och en känsla av solidaritet och tillit.¹¹³ Centrala delar i den nya regionalismen är tradition, kulturarv och regional identitet, som bygger på mjuka värden som nätverk, socialt kapital, förtroende, tillit och attityder.¹¹⁴

Kultur kan spela en betydande roll som motor för en regions utveckling. Kultur i sig är dock ingen garant för ökad attraktivitet och konkurrenskraft. Forskningen pekar på att för att kultursatsningar ska vara lönsamma så måste de ses som en ingrediens i en omsorgsfullt sammanvägd utvecklingsstrategi. En förutsättning för att få till stånd denna typ av kulturinvesteringar är ofta att planering och beslutsfattande sker i samverkan mellan kulturutövare samt berörda offentliga och privata aktörer. De ömsesidiga fördelar en genomtänkt kultursatsning kan ge, förutsätter också ömsesidiga investeringar för att få denna till stånd¹¹⁵.

En ny faktor (den så kallade Faktor X) – den lokala kulturen och identiteten, de korsbefruktande nätverken, det sociala kapitalet – uppmärksammas alltmer som viktig för tillväxt och regional utveckling. Genom att stärka banden mellan invånarna i en region eller i ett lokalsamhälle hoppas man att regionen skall bli starkare. En region med en tydlig identitet blir attraktiv och drar till sig besökare och inflyttare. Identiteten bidrar till att regionen blir en attraktiv mötesplats med allt vad det innebär för aktiviteter och företagande.¹¹⁶ *”Ett av de överordnade*

¹¹⁰ SFI: Frågor gällande verksamhetsåret 2004

¹¹¹ SFIs resultatredovisning 2004

¹¹² Landstingsförbundet (1996), Regional tillväxt – villkor och möjligheter

¹¹³ Johansson, Rune (2005): Regional identity, identity politics and identification in a global era

¹¹⁴ Andersson, Ragnar (2005): Obstacles and opportunities for integration of migrants in narratives of regional identity in Regional Growth Programs 2004-2007 in Sweden

¹¹⁵ Göran Cars: Samspelesprocesser och konflikter inom kulturmiljövården

¹¹⁶ Göran Brulin: Faktor X – en fråga om lokal och regional kultur?

*målen med den svenska regionaliseringen har varit att skapa och utveckla regional identitet*¹¹⁷. Hur kan konsten, traditionerna och det nedärvda kunnandet bidra till att omvandla mänsklig energi till regional utveckling? För att kunna värdera effekterna av olika insatser måste hela effektkedjan kunna härledas.

Även om X-faktorn börjar betraktas som en viktig faktor för att skapa tillväxt lever föreställningen om resurscentrering vidare. *”Endast två à tre regioner i Sverige når den kritiska massa och den grad av komplementaritet som krävs för att skapa kreativa miljöer.”*¹¹⁸ Tanken med teknik- och forskningsparkerna är att de skall inbjuda till befruktande möten och skapandet av nätverk mellan akademi, näringsliv och myndigheter. I Sverige finns 34 teknik- och forskningsparker. Ingen av dem har emellertid varit riktigt framgångsrik.

Det finns många aktörer inom den offentligt finansierade regionala kulturverksamheten. Huvudansvaret för politikområdet kultur på regional nivå finns hos landstinget/regionen. Länsstyrelsen har en avgränsad verksamhet kopplad till kulturmiljövård och tillsyn enligt kulturminneslagen. Varje region/län har styrdokument och/eller plandokument inom kulturmiljövården. Dessa dokument omfattar den traditionella kulturmiljövården och bygger på befintlig lagstiftning och mångårig tradition. Även landstingen har olika styrdokument för kultursektorn. I det primärkommunala kulturarvsarbetet förtydligas kommunens unicitet och invånarnas känsla för hembygden förstärks. Primärkommunerna är lokalt betydande producenter av kulturaktiviteter och bidrar dessutom genom olika former av ekonomiskt stöd till att ett livligt kulturliv kan utvecklas.

Styrningen av de regionala kulturverksamheterna är både landstingskommunal och statlig, eftersom staten bidrar till betydande delar av verksamhetens finansiering. Landstingens/regionernas åtaganden på kulturområdet omfattar kulturinstitutioner eller motsvarande, bidrag till regionala organisationer och föreningar, kulturprojekt, information och marknadsföring av länets kulturutbud, samt i övrigt en samordnande och utvecklande funktion i länets kulturliv. Med regional kulturinstitution förstås i detta sammanhang en kulturverksamhet med ett länsövergripande uppdrag som har både regional och statlig finansiering.

Landstingsförbundet genomförde i början av 1990-talet ett Kulturmätarprojekt, vars slutsats var att det varken är möjligt eller fruktbart att försöka definiera konstnärlig kvalitet som ett absolut begrepp¹¹⁹. Mer relevant och intressant är att betrakta konstnärlig kvalitet som något som uppstår i mötet mellan individen och konstverket. Det betyder inte att det inte kan existera ett konstverks värde i sig, men vad som är åtkomligt för mätning och analys och av kulturpolitiskt intresse är de intryck av konstverket som individen upplever i mötet. Projektets syfte var att utveckla instrument för uppföljning och utvärdering av de regionala kulturinstitutionernas verksamhet. I en delrapport redovisades en kartläggning av hur utvärderingsprocessen fungerade vid institutionerna. Den visade att det *”i stort sett saknas uppföljnings- och utvärderingsinstrument inom de regionala kulturinstitutionerna”*¹²⁰. Denna brist har till en del avhjälpits genom Kulturrådets arbete med Bokslut för scenkonst.

¹¹⁷ Lisa Strömbom: 2003:9

¹¹⁸ Sverker Sörlin och Gunnar Törnqvist (2000: 186) Kunskap för välbästand. Universiteten och omvandlingen av Sverige

¹¹⁹ Landstingsförbundet (1994), Från vision till verksamhet

¹²⁰ Landstingsförbundet (1993), Fakta eller föreställningar

Ovan har noterats att det i stort sett saknas indikatorer när det gäller regional identitet. Det har också ställts i fråga om den regionala identiteten har betydelse för enskilda människor eller om inte detta mera är ett intresse för kulturturismen och upplevelseindustrin. Det har också hävdats att utvecklingen snarare går åt andra hållet, d v s att identifikationen med regionen eller nationalstaten ersätts av en samhörighet med "the Global Village". Andra studier har emellertid visat att globaliseringen inte leder till att människor utvecklas till globala nomader utan det finns ett behov av territoriell identifikation och en känsla av tillhörighet till en viss plats¹²¹. Begreppet attraktivitet diskuteras allt mer på den lokala och regionala nivån.

Attraktivitet

Att kulturen – såväl konsterna som kulturarvet - har en avgörande betydelse för att skapa en attraktiv och god livsmiljö hävdas i mer än hälften av tillväxtprogrammen. Attraktivitet är det som antas förklara att människor väljer att stanna kvar eller bosätta sig i en region. Flera län understryker att en god och attraktiv livsmiljö förutsätter att människor har tillgång till ett rikt kulturutbud, men också till eget skapande. Att människor trivs, mår bra och vill bo kvar i regionen liksom att den lockar till nyinflyttning gagnar utvecklingen av näringslivet. En attraktiv livsmiljö kan också bidra till ett ökat antal besökare, både i form av affärsresenärer och privat resande.

Flera tillväxtprogram beskriver kultur som en viktig resurs för att marknadsföra regionen. Inom detta område kan man skilja på extern respektive intern profilering och marknadsföring. Kulturell kompetens antas vara ett redskap för företag att bli konkurrenskraftiga på marknaden. Det är framför allt två slags kompetenser som åsyftas (1) kunskaper inom olika konstområden och då i synnerhet design, (2) kulturell kompetens i en vidare mening, som handlar om kunskap om andra samhällen, språk och livsmönster. Med sådan kompetens kan konkurrenskraft skapas på såväl en lokal, nationell som global marknad.

Boverket konstaterar att den samlade livsmiljön bestämmer attraktiviteten hos orter, kommuner och regioner. Detta har stor betydelse för den enskildes livsföring och även för företagets personalrekrytering. Vidare slår Boverket fast att det "generellt sett är förenat med mindre svårigheter att arbeta för en hållbar utveckling i den sektorsövergripande kommunala översiktsplaneringen än i arbetet på regional nivå, som på många håll är starkt sektoriserat"¹²². Den kommunala översiktliga planeringen har inte beaktats i särskilt stor utsträckning i arbetet med länens/regionernas program. Slutligen noterar verket att det i den regionala utvecklingsplaneringen inte sker särskilt mycket samverkan med kommunernas översiktsplanering enligt PBL.

Västra Götaland

I Västra Götalandsregionens tillväxtprogram har kulturen inlemmats i programområdena "Stimulera nyskapande" och "Utveckla infrastrukturen". I det senare lyfts bland annat kulturens vitaliserande kraft fram. I tillväxtprogrammet för Västra Götaland framhålls bl a "Programmet prioriterar också fortsatta satsningar på genuint platsbundet nyskapande inom upplevelsenäringen som till exempel det audiovisuella klustret i Fyrbodals och klustermotorn Film i Väst. Turismen väntas vara en av de snabbast växande näringarna."

Regionfullmäktige antog i april 2005 dokumentet "Vision Västra Götaland – Det goda livet". Ett av visionens fokusområden är *En ledande kulturel region*. Med utgångspunkt från denna

¹²¹ Johansson, Rune (2005): Regional identity, identity politics and identification in a global era

¹²² Boverket (2004), Strategier för regional utveckling – kapplöpning mellan regioner

vision har regionens Beredningsgrupp för kultur (beslutsfattare från de fyra delregionerna och från Västra Götalandsregionen) arbetat fram ett förslag till Kulturpolitisk vision för Västra Götaland, vilket våren 2005 överlämnas till fullmäktige. Dessa dokument är utgångspunkten för kulturnämndens uppdrag till utförarna. Regionens uppdrag måste alltid ses i relation till övriga finansiärers bidrag i verksamheten – uppdraget från regionen kan inte ges större tyngd i relation till helheten än vad andelen i finansieringen ger anledning till.

Förslag till uppdrag utarbetas i politiska arbetsgrupper ur den ovan nämnda Beredningsgruppen och Kulturnämnden, med stöd från kultursekretariatet. Just nu diskuteras en grundmodell för uppdragen baserad på tre fokus:

- Regional utveckling/regional kulturpolitik utifrån Regionfullmäktiges mål
- Verksamhetsutveckling och deltagarperspektiv som korrelerar med åiterrapportering till Regionstyrelsen utifrån modellen Balanced Score Card
- Avgränsat uppdrag med kort tidsperspektiv

Vidare finns i uppdraget som generellt åiterrapporteringskrav att verksamheten ska redovisa kännedom om brukarna (deltagarperspektiv) och utfallet avseende 2-3 kvalitetsindikatorer (verksamhetsutvecklingsperspektiv). Åiterrapporteringen sker i form av ett ”processamtal”. Förslag till frågeställningar sändes ut i februari 2005 ut inför samtalen mellan sekretariatet och verksamhetscheferna, som äger rum mars-april 2005. Avsikten är att svaren ska kunna utgöra underlag för tidsserier, vilket förutsätter en för ändamålet adekvat dokumentation. Följande frågor ställs utifrån ett deltagarperspektiv:

- Vilka former/metoder används för att kommunicera med medborgarna? Finns särskild kommunikationsplan upprättad?
- Hur stor är tillgängligheten?
- Görs publik/besökare/deltagarenkäter?

Vidare ställs ett antal frågor utifrån ett verksamhetsutvecklingsperspektiv:

- Vilka former har ni valt för uppföljning av visionen och de strategiska målen för er verksamhet?
- Hur kommer Kulturnämndens uppdrag 2005 att åiterrapporteras?
- Vilka samarbeten bedömer ni som mest utvecklingsbara och strategiskt viktigaste för er verksamhet?
- Vad motiverar benämningen av er verksamhet som en ständig utvecklande och lärande organisation?
- Vilka former för dialog med brukarna har ni valt?
- Vilka former är viktigast för utveckling av det konstnärliga arbetet/lärandet?

En mer komplett projektredovisning skall sammanställas under hösten 2005 med ett förslag till uppläggning av planeringscykeln 2005/2006. Vidare framhålls att det behövs uppföljningsmodeller också för kulturnämndens "icke-hus", bl a främjande- och egenskapande verksamheter¹²³.

Flera verksamheter arbetar med egna utvärderingssystem, bland andra Film i Väst där inte minst finansieringen från EU:s strukturfond för Mål 2 krävt att indikatorer för att följa olika typer av förväntade effekter utvecklas.

¹²³ Västra Götalandsregionen (2005), Uppföljning av uppdrag lämnade av kulturnämnden. Lägesrapport inför KN den 9 juni 2005

I slutet av 2003 genomfördes en enkätundersökning i Västra Götaland, som bl a innefattade frågor kring identitet och boende, bilden av regionen och allmän livstillfredsställelse. I rapporten redovisas bl a hur man upplever sin geografiska hemhörighet, om införandet av den nya regionen har inneburit fördelar när det gäller regionens utveckling och hur nöjd man är på det hela taget med det liv man lever. Rapporten innehåller vidare jämförelser med motsvarande årliga undersökningar 1998-2002¹²⁴.

I undersökningen har även ställts ett antal frågor rörande besök på olika kulturinstitutioner och utflyktsmål i Västra Götaland. I rapporten redovisas besök (faktiska respektive kommande) och geografisk respektive social attraktionskraft¹²⁵. I rapporten konstateras ett starkt samband mellan resursstyrka (utbildning, inkomst) och besök på kulturinstitutionerna i Göteborg. Sannolikheten att man besöker GöteborgsOperan, Konserthuset och Stadsteatern är större ju aktivare kulturutnyttjare man är i övrigt (sjungit eller spelat något musikinstrument, gått på bio, gått på teater, gått på opera/musikal/ballett, gått på rock-/popevenemang, gått på konsert, besökt bibliotek eller gått på museum).

Vidare har genomförts en faktoranalys, där de aktivitets- och intressemönster som har högst inbördes samband skiljer ut sig i form av huvuddimensioner som tolkas som olika Livsstilar.¹²⁶ Åtta livsstilar har identifierats: Ung i rörelse, Kulturnörden, Samhälle och politik, Man i villa, Grannar, Traditionalisten, passiv sport samt Motion. De mest besöksaktiva livsstilarna är kulturnörden (18 positiva samband och ett negativt) och motionären (17 positiva samband och ett negativt). Den minst besöksaktiva var Passiv sport.

I en annan del av undersökningen konstateras att närmare 80 % av invånarna anser att det är viktigt att bevara kulturarv för att det kan bidra till människors livskvalitet. Fler är intresserade av lokalhistoria än av kommunalpolitik.¹²⁷

Länsstyrelsen i Jönköpings län

Marieholmsprojektet som har bedrivits i Gnosjö kommun, Jönköpings län nämns i Riksantikvarieämbetets årsredovisning som ett gott exempel på ett utvecklingsprojekt. Projektet har vuxit fram utifrån det arbete som har bedrivit inom ramen för ”Agenda kulturarv” och har bidragit till att stärka det lokala engagemang i en bruksort där verksamheter och service successivt lagts ned. Här har ideell, offentlig och privat sektor samverkat med företrädare för kulturmiljövården. Tillsammans har man kunnat påvisa hur kulturella värden dynamiskt kan bidra till att utveckla och stärka orten och regionen – med avstamp i dess identitet och företagarprofil.

I förslaget till regional kulturarvagenda för Jönköpings län är ökad delaktighet, ökat engagemang, ökad förståelse för kulturarvet och ökad hänsyn till kulturarvet de övergripande ledorden i visionen.¹²⁸ Länets kulturmiljöprofil har fyra strategiska hörnstenar:

- Fornlämningar från äldre järnålder samt fornåkrar

¹²⁴ SOM-institutet, Göteborgs Universitet: Samhälle – Opinion – Massmedia (april 2004)

¹²⁵ SOM-institutet, Göteborgs Universitet: GöteborgsOperan, Konserthuset och Stadsteatern i Siffror. Väst-SOM undersökningen 2003. Tabellrapport (odaterad)

¹²⁶ Livsstilar och evenemangsbesök (ur SOM-institutet, Göteborgs Universitet: GöteborgsOperan, Konserthuset och Stadsteatern i Siffror. Väst-SOM-undersökningen 2003. Tabellrapport.)

¹²⁷ Attityder till kulturarv i Västra Götalands län: en medborgarundersökning om människa, samhälle, kulturarv

¹²⁸ Länsstyrelsen i Jönköpings län: Regional kulturarvagenda. Förslag från Styrgruppen för Agenda Kulturarv i Jönköpings län 041101

- Frikyrkorörelsen
- Det industriella arvet med viss tonvikt mot småföretagandet
- Det småskaliga jordbruket

Jönköpings län har en unik historia av företagande som gestaltas i exempelvis Gnosjöandan och dess traditioner. Det betonas att länets kulturarvsarbetare medvetet bör fokusera på detta kulturarv i samverkan med dagens företag, i syfte att bli ledande i landet på företagets historia och kulturarv. Bl a pågår ett projekt ”Småföretagaren och kulturarvet” och en förstudie om ett ”Småföretagens kulturarvscentrum” i Gnosjöregionen. Tanken är att genom detta centrum stärka Gnosjöandan för tillväxt och ökat nyföretagande.¹²⁹

Projektet ”Kulturarv Marieholm” nämns som ett exempel på arbete som ska ge resultat på lång sikt.¹³⁰ Som ”förväntat resultat och effekter” anges att ”frågorna om kulturarvets betydelse får spridning i många av länets företag, såväl på verkstadsgolvet som i styrelserummet”.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har utvecklat ett uppföljningssystem för fornvårdsprogram, som även används i Östergötland. I länets fornvårdsprogram finns upprättat planer för 228 objekt. Samtliga vårdobjekt är digitaliserade (Arc View) och vårdprogrammet finns helt digitaliserat i ett register (File Maker). Under fem år har värdet av olika insatser följt upp och redovisats utifrån fyra parametrar:

- Vårdmetod och hur ofta vården utförs
- Information på plats
- Tillgänglighet för allmänheten
- Eventuella långsiktiga avtal

Varje objekt har poängsatts. Maximalt kan objekten få 25 poäng, där 10-12 ses som godtagbart. Antalet objekt i klass 1 (d v s med 13 poäng eller högre) ökade under 2004 från 116 till 120¹³¹. Med denna metod har länsstyrelsen kunnat konstatera att kvaliteten har ökat kontinuerligt varje år under de fem år mätning har skett.

Skåne län

Region Skåne antog år 2003 sitt kulturpolitiska program *Växa med kultur*. Programmet utgår ifrån de övergripande mål som det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) bygger på, dvs. tillväxt, attraktionskraft, bärkraft och balans. För att konkretisera vilka insatser *Växa med kultur* ska leda till finns det på ett antal områden regionala handlings- eller utvecklingsplaner. Planerna omsätts i sin tur i s.k. uppdragsöverenskommelser med institutioner och fria grupper, där det utifrån de regionala kulturpolitiska målen anges vilka insatser respektive aktör ska göra för att verka för de angivna målen. I vissa fall är en viss summa pengar kopplad till en specificerad insats. Insatserna i uppdragsöverenskommelserna ska följas upp och resultera i en tydlig bild av hur väl institutionerna och de fria grupperna lyckas med att verka för de uppsatta målen. Eftersom överenskommelserna är fleråriga kan de vid behov fördes med tillägg utifrån resultatet av uppföljningen. Arbetet med uppföljning av

¹²⁹ Småföretagens Kulturarv: Rapport 2005-02-28.

¹³⁰ Projekt Kulturarv Marieholm – Skärvån, Marieholm och Marieholmskanalen med Hillerstorps hamn (Bilaga 10 – utvecklingsprojekt nr 1 inom 28:26 anslaget i Jönköpings län (2004)

¹³¹ Länsstyrelsen i Jönköpings län: Sammanställning av fornvård- och kulturlandskapsvårdsverksamheten 2004 (1/12)

uppdragsöverenskommelserna är ännu i sin linda, men det har visat sig att vissa mål- och resultatformuleringar kan vara svåra att följa upp varför värdet av dem kan ifrågasättas.

För uppföljning på ett mer övergripande regionalt plan finns det för närvarande ett antal områden som är under utveckling. I uppföljningen av RUP publiceras årligen en skrift som heter *Hur har det gått för Skåne?*. Indikatorerna på kulturområdet är för närvarande svagt utvecklade i detta sammanhang, men då RUPen innehåller ett flertal kulturpolitiska mål och insatser diskuteras det hur detta kan utvecklas.

Region Skåne har byggt upp en integrerad verksamhet gällande statistik och geografiska informationsystem (GIS), för att ta fram planeringsunderlag för Skåne. Genom GIS kan man med hjälp av IT-teknik, kartor och statistik få fram information och underlag för planering inom exempelvis sjukvård, trafik och miljö. Även här saknas det idag kulturindikatorer, men ett samarbete mellan Kultur Skåne och Regional utvecklingsledning är påbörjat för att utveckla möjligheterna att ansluta kompetensen inom statistik och demografi till uppföljningen av kulturpolitiken.

En medborgarundersökning 2003 visade att bara en femtedel kände till vilka rättigheter de har om de vill påverka ett beslut om t ex rivning av en äldre byggnad¹³².

SOM-institutet (Göteborgs universitet) genomförde under 2004 en stor enkätundersökning i Skåne som omfattar ca 6000 personer. De kulturindikatorer som är tongivande i denna undersökning handlar om konsumtionsmönster och eget deltagande.

Jämtlands läns landsting

Länet fick 2002 ett övergripande styrdokument för den regionala kulturverksamheten i form av ett kulturprogram. Processen genomfördes i samverkan med kommunerna. Programmet har antagits av samtliga kommunfullmäktige i länet. Kulturprogrammet lägger en grund för den regionala och lokala kulturpolitiken. Programmet har även förankrats hos de statliga myndigheter som fördelar kulturresurser till länet.

Kulturprogrammets mål om livskvalitet och förnyelse, samt inriktningar mot samverkan, inflytande, kompetensöverföring och tillgänglighet, har sedan omsatts till institutions- och verksamhetsnivå.

Dokument ska tydliggöra för politiker, allmänhet, personal och andra intressenter inom kulturområdet vad den regionala kulturverksamheten syftar till, åt vilket håll den är på väg, samt ge vägledning om på vilket sätt verksamheterna ska redovisa om de lyckas uppnå målen eller inte. Dokumentet ska årligen revideras utifrån nya omvärldsförutsättningar, politiska direktiv från region och stat, förändringar av budgetramar etcetera. Styrdokumentet omfattar endast fast kulturverksamhet och reglerar inte innehållet olika typer av projekt som drivs inom basenheter eller institutioner.

¹³² Skåne län: Attityder till kultur 2003: Rapport

4.4 Övrig uppföljning av kultur och kulturarv

Kultur som näring, eller bransch, är ett tillväxtområde som lyfts fram i nästan hälften av tillväxtprogrammen. Exempelvis nämns i Västra Götalands program Film i Väst som en klustermotor i regionen. I detta avsnitt beskrivs uppföljningen av kulturturism och indikatorer när det gäller upplevelseindustrins utveckling.

4.4.1 Kulturturism

Turism är inte definierad som en speciell bransch i nationalräkenskaperna, utan ingår som en del i flera sektorer. Därför har istället turismens effekter på ekonomi och sysselsättning sedan 1995 mätts genom s k satelliträkenskaper, enligt en internationellt etablerad metod¹³³. De svenska satelliträkenskaperna mäter värdet av turistens direkta konsumtion i Sverige. För att beräkna turistnäringens förädlingsvärde kombineras turisternas utgifter med SCBs produktionsstatistik.¹³⁴

Kulturturism kan definieras brett och översiktligt som den turism som utgår från lokal och regional kultur och kulturarv. Det innebär kulturella traditioner, historiska miljöer, arkeologiska kulturminnen, industriminnet, kulturlandskap, museer, kulturaktiviteter som festivaler, teaterföreställningar och mycket mer. Kultur och kulturarv blir en allt viktigare resurs för turism och regional utveckling. Den globalisering som världen genomgår gör att nationer, städer och regioner konkurrerar alltmer med varandra och måste marknadsföra sig som attraktiva destinationer. Kulturen får då en större roll som resurs för image- och attraktionsutveckling av platser. Det finns en stor potential för att tillvarata och nyttja kultur och kulturarv som resurser för turism. I en avhandling beskrivs två goda exempel, Danmark och Skottland, som har utvecklat sin kulturturism inom kulturmiljöverksamheten på ett bra sätt.¹³⁵ Jämfört med andra europeiska länder verkar den svenska kulturmiljövården och museiorganisationen ha svårare att spela en framträdande roll inom turismen. De internationella erfarenheterna visar att ett smörgåsbord av många småskaligt utvecklade besöksmål, både på landsbygd och i städer, utvecklar en mer varierad kulturturism. Denna turism är mer lockande för större grupper av besökare, mer kostnadseffektiv och har lägre risk för att misslyckas än en ensidigt museal strategi.

Bl a har studerats utbud och efterfrågan av turism kopplat till samisk kultur¹³⁶. Studierna visar att det idag finns ett växande utbud av samisk turism i Sverige. Utbudet i nordvästra Sverige återfinns i form av enskilda aktivitetsföretag, museer, slöjd, evenemang m.m. Studierna visar vidare att det finns en stor efterfrågan av denna typ av turism, men att det svenska utbudet idag inte helt matchar efterfrågan när det gäller innehåll, pris och lokalisering. Besök kräver dock ofta en viss planering eftersom mycket av utbudet kan vara svårt att finna. En av de enskilda attraktionerna som studeras i avhandlingen är den snart 400-åriga Jokkmokks marknad.

¹³³ World Tourism Organization (WTO) har utvecklat metoden, som kallas Tourism Satellite Account, i nära samarbete med OECD

¹³⁴ Turistdelegationen (2004), Satelliträkenskaper – en metod att mäta turistnäringens effekt på ekonomi och sysselsättning i Sverige

¹³⁵ Jonas Grundberg, 2002: Kulturarv, turism och regional utveckling

¹³⁶ Robert Pettersson 2004: Sami Tourism in Northern Sweden - Supply, Demand and Interaction

En av Turistdelegationens viktigaste uppgifter är att bidra till kunskapsbildningen för turism och turistnäring. Bl a görs en omfattande konsumentundersökning om inkommande besökare i Sverige (IBIS). I denna kartläggs bl a besökarnas syfte med resan, huvudsakliga resmål, färdmedel, övernattningar, vistelsetid och grad av belåtenhet med resan. Undersökningen visar att de flesta är nöjda med besöket i Sverige. I IBIS 2002 förklarade sig 97 % mycket nöjda eller i huvudsak nöjda med besöket.¹³⁷

4.4.2 Upplevelseindustrin

De kreativa/kulturella näringarna definieras internationellt på lite olika sätt¹³⁸. I princip avses ekonomiska aktiviteter som bygger på ett skapande, en kreativitet och talang, samt det potentiella utnyttjandet av immateriell egendom¹³⁹. Begreppet upplevelseindustrin inkluderar dessutom besöksnäringen.¹⁴⁰

Kultur som upplevelsenäring är det område som förekommer i flest tillväxtprogram. Flera län hänvisar till den definition av upplevelseindustrin som Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) framhåller, nämligen *”ett samlingsbegrepp för människor och företag med ett kreativt förhållningssätt som har till huvuduppgift att skapa och/eller leverera upplevelser i någon form utifrån affärsmässiga former”*. Upplevelseindustrin pekas ut som ett centralt område för näringslivsutveckling och tillväxt i många program. Störst fokus ligger på den upplevelseturism. Många län räknar med att nya yrkeskategorier kommer att engageras inom turistnäringen, att ökad sysselsättning kan skapas och att detta i sin tur berör såväl media som konstarnerna och kulturarvsområdet.

Det finns en hel del konkreta exempel på upplevelsenäringsprogram i tillväxtprogrammen. Många av dem är knutna till kulturarvsområdet. Dit hör Västmanlands läns arbete med att levandegöra historiska bruks- och industrimiljöer såsom världsarvet Engelsberg och Sala Silvergruva liksom Jämtlands läns satsningar på Härjedalens Fjällmuseum och Jamtli Historieland. Men det finns också exempel på upplevelsenäringsprogram som är länkade till specifika konstområden såsom Film i Väst i Trollhättan och Rock City i Hultsfred.

De kreativa näringarna tillmäts internationellt en allt större betydelse för regional utveckling och tillväxt¹⁴¹ i två avseenden. För det första skapas sysselsättning och eget företagande inom produktion, distribution och konsumtion av dessa näringar t.ex. film. För det andra har de betydelse för platsers attraktionskraft för besökare, tillflyttande och investeringar. Därutöver har de kreativa näringarna en potentiellt viktig roll för livskvaliteten genom dels individuell utveckling, dels social integration.

Design framhålls allt oftare som en viktig konkurrensfördel och därmed som en komponent för att generera tillväxt. Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har i samband med Designåret 2005 genomfört en studie som är en introduktion till design för tillväxt och

¹³⁷ Turistdelegationen (2003), IBIS 2002. Resultatet från undersökningen om inkommande besökare i Sverige

¹³⁸ I USA kallas det Experience Industry, i England Creative Industry, medan Unesco använder begreppet Cultural Industry. Även i t ex Danmark kallas det kulturella näringar.

¹³⁹ Se t ex Regionplane- och trafikkontoret (2004), Kreativa näringar i Stockholmsregionen

¹⁴⁰ KK-stiftelsen (2004), Upplevelseindustrin 2004

¹⁴¹ Se t ex Florida, R. (2002) The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life, samt Florida, R. & Tinagli, I. (2004) Europe in the Creative Age.

innovation.¹⁴² Rapportens fokus är att närmare studera hur Sverige och andra länder ser på design som tillväxtfaktor och hur sambandet mellan design och tillväxt analyseras. I rapporten konstateras att designbegreppet har olika innebörd, beskriver olika processer och slutprodukter beroende på i vilket sammanhang design används.

Trots att KK-stiftelsen inte har något uppdrag att utveckla statistik för upplevelseindustrin har stiftelsen studerat utvecklingen inom näringen under några år. Den rapport som lämnades i december 2004 är emellertid den sista. Mellan 1995 och 2001 växte näringen, men den senaste rapporten visar olika utveckling för olika variabler 2002. T ex minskar upplevelseindustrins samlade bidrag till BNP något från 4,8 % till 4,7 %.¹⁴³ Det är emellertid svårt att följa den ekonomiska utvecklingen av upplevelseindustrin, då det inte finns självklara SNI-koder som avgränsar och risken för felklassificeringar bedöms som stor¹⁴⁴. Dessutom kan man inte med SNI-koder fånga mer kvalitativa variabler som sociala och estetiska värden eller sidoeffekter i form av t ex ökad lönsamhet i andra branscher. Det är också svårt att kartlägga omfattningen på frilansare, projektanställda och enskilda konstnärer, inte minst om de saknar F-skattesedel. De utgör viktiga inslag i upplevelseindustrin och i kultursektorn i övrigt, men fångas inte upp i den reguljära statistiken.

Några exempel på upplevelsebaserad utveckling i kommuner och regioner är Hällefors kommun, Botkyrka kommun och Kalmar län. Gemensamt för dessa goda exempel är att det finns ett team av entreprenörer och eldsjälar som har kunskap inom eller om upplevelseområdet och förståelse för områdets förutsättningar och möjligheter.¹⁴⁵

Nutek har identifierat några skäl till varför kulturindustrin inte uppfattas som betydelsefull för regional utveckling. Ett skäl är avsaknaden av kvantitativ och kvalitativ information om den lokala eller regionala kulturindustrin. Det andra är att kultursektorn uppfattas som en offentlig angelägenhet, beroende av skattesubventioner. Kultursektorn uppfattas som konsumtion, snarare än produktion. Det tredje skälet är okunskap om de komplexa sambanden mellan kulturproduktion, kulturindustrin, kulturkonsumtion och regional utveckling.¹⁴⁶

4.4.3 Indikatorer på effekter på kulturmiljön vid strukturomvandling

Under 1990-talet har kulturmiljön och bevarandefrågor stärkt sin position i utvecklingsplaneringen. Detta hänger direkt ihop med den allmänna samhällsutvecklingen – från industri- till kunskapssamhälle – i vilken det allt mer uttalas betydelsen av livsmiljökvatiteter, innefattande stadsmiljö och kultur, för lokal och regional utveckling. Under hand har de översiktliga planerna i många fall ändrat karaktär, från traditionella markanvändningsplaner i vilka kulturmiljön i huvudsak redovisas som en restriktion, till strategiska dokument i vilka kulturmiljön redovisas som en resurs.

Ofta saknas dock i planerna en mer ingående analys av konflikter mellan bevarande och utvecklingsintressen. Den befintliga fysiska strukturen med höga kulturvärden antas på ett ganska oproblematiskt sätt samspela med olika utvecklingsåtgärder. Hur kulturmiljön i en

¹⁴² Design för innovation och tillväxt – en framtida konkurrensmöjlighet? ITPS (A2005:003)

¹⁴³ KK-stiftelsen (2004), Upplevelseindustrin 2004

¹⁴⁴ Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet (2004), Hur ska vi analysera upplevelsenäringen?

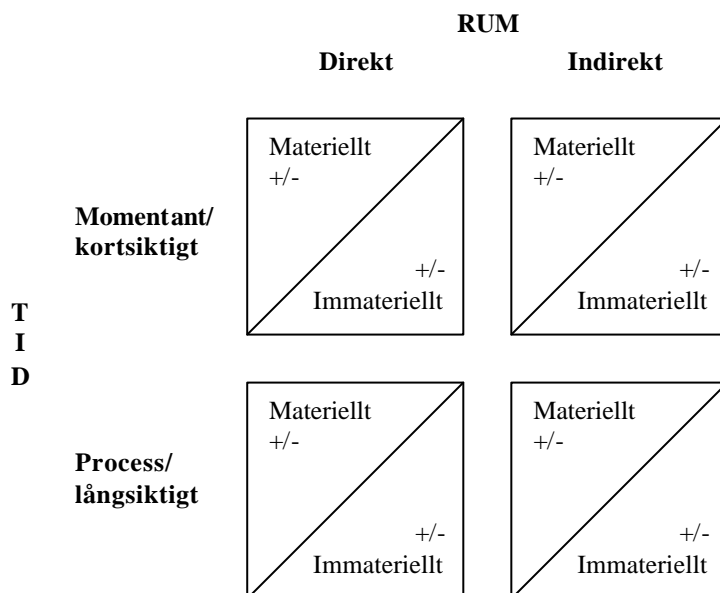
¹⁴⁵ Katarina Almquist, KK-stiftelsen: Upplevelser som viktig motor för attraktionskraft och tillväxt. I Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet (2004), Tio tankar om tillväxt

¹⁴⁶ Nutek (1997), Kultur som strategi i lokalt och regionalt utvecklingsarbete

vidare mening påverkas av samhällsutvecklingen diskuteras inte direkt. Det saknas en tydlig diskussion om strukturomvandlingen i förhållande till kulturmiljön.

Sammantaget ligger de överväganden som görs i den översiktliga planeringen om påverkan på och konsekvenser för kulturmiljön i analyschemats övre vänstra hörn, d.v.s. de direkta, momentana och materiella konsekvenserna dominerar analyserna¹⁴⁷.

Figur 10: Analyschema



Enligt Olsson m fl forskare har kulturmiljövården traditionellt agerat reaktivt snarare än proaktivt. I samband med långtgående förändringar av infrastruktursystemen för kommunikation, produktion och konsumtion framstår ett sådant angreppssätt som otillräckligt. Ett traditionellt objekt- och miljöperspektiv är inte tillräckligt för att hävda kulturmiljöns egenskaper. Planeringen präglas av ett instrumentellt rationellt förhållningssätt, i vilket olika sektorsintressen redovisas och avstäms mot varandra i beslutsprocessen, varvid kulturmiljövårdens intressen redovisas eller tolkas som ett snävt sektorsintresse. Kulturmiljövårdens arbetsredskap reduceras till att peka ut fysiska bevarandeobjekt och väl avgränsade områden med höga kulturvärden.

De långsiktiga, indirekta och immateriella konsekvenserna är svåra att belägga och kvantifiera. Skiljelinjen mellan kulturmiljöns materiella och immateriella egenskaper är ofta diffus eller flytande i de överväganden som redovisas i planeringen. Beskrivning av de immateriella egenskaperna blir ofta abstrakta eller hypotetiska. Därigenom riskerar de att väga lätt i jämförelse med de olika projektens förväntade konkreta och kvantitativa effekter.

Utrymmet att hävda långsiktiga, immateriella konsekvenser för ett större område är således begränsade. Kulturmiljövården hänvisas till att hävda främst byggnadsminnen och riksintressen, även om det allmänt finns en insikt om att bredare och indirekta konsekvenser sannolikt kommer att föreligga. Det kulturmiljöperspektiv som finns i den sektorövergripande

¹⁴⁷ Krister Olsson: Strukturella förändringars påverkan på kulturmiljön (KTH, 2004)

kommunala planeringen kan därigenom ofta bli förhållandevis snävt, även om kulturmiljön framställs som en resurs i utvecklingsplaneringen.

Planeringen är idag i stor utsträckning projektorienterad. I den meningen kan sägas att projekten initierar en översiktlig planering, snarare än att den översiktliga planeringen initierar projekt. Den detaljerade planeringen är fel forum för att föra diskussioner om strukturpåverkande åtgärder, t.ex. vad gäller det aktuella projektets konsekvenser för kulturmiljön i andra områden i olika avseenden och på lång sikt.

4.5 Internationella erfarenheter av indikatorer och uppföljningssystem för kultur och kulturarv

Det finns i den internationella litteraturen exempel på kulturens och kulturarvets betydelse för lokal och regional utveckling. I huvudsak fokuseras i dessa sammanhang på kulturens inverkan på attraktivitet och identitet. Kulturens och kulturens katalyserande funktion framhålls ofta (... *"culture is seen as an enzyme that can act as a catalyst for local resources, like a strategic component for expressing the identity of a given territory"*)¹⁴⁸. Samtidigt hävdas att regional identitet inte är ett behov hos människorna i regionen utan något som upplevelseindustrin och kulturturismen vill skapa av kommersiella skäl. *"The concept of regional identity is more connected to the needs of the cultural industry and tourism as business."*¹⁴⁹

Inom ramen för projektet har även genomförts en översiktlig kartläggning av de internationella erfarenheterna, i syfte att identifiera vilka länder som det från svensk sida kan finnas intresse av att studera närmare i det fortsatta utvecklingsarbetet. Utifrån detta syfte har informationen i rapporten fokuserats på de länder som kan vara aktuella. Resultatet av den översiktliga kartläggningen redovisas separat för Norden, övriga EU-länder samt andra länder.

4.5.1 Norden

Genomgång av dokumentation och telefonkontakter med berörda myndigheter ger vid handen att övriga nordiska länder inte har kommit längre än Sverige när det gäller utarbetande av indikatorer och uppföljningssystem för kultur och kulturarv i det regionala utvecklingsarbetet. I samtliga länder pågår ett utvecklingsarbete i olika stadier, men något material har ännu inte kunnat ställas till vårt förfogande.

Det kan dock finnas skäl att i detta sammanhang uppmärksamma ett nyligen påbörjat arbete kring filmens roll i regional utveckling i de nordiska länderna, som genomförs på initiativ från Svenska Filminstitutet¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Pozzolo, Luca Dal (2002), Networks, Systems, Environments: The Challenge of Analysis and Evaluation (International Symposium on Culture Statistics, Montreal)

¹⁴⁹ Andersson, Ragnar (2005): Obstacles and opportunities for integration of migrants in narratives of regional identity in Regional Growth Programs 2004-2007 in Sweden

¹⁵⁰ Dahlström Margareta (2004) Film och regional utveckling – politik och praktik i Norden. Underlag för beskrivningen av filmen i Norden har hämtats från uppdragsbeskrivningen samt respektive hemsidor.

Filmen i den regionala utvecklingen

I Danmark ses film- och videobranchen som viktiga branscher när det gäller insatser för att stimulera nationell och regional tillväxt. I den kultur- och företagspolitiska utredningen var filmnäringen ett av fyra fokusområden¹⁵¹ och filmens betydelse i kultur- och upplevelseekonomin har även senare framhållits.¹⁵² Enligt en studie av danska kompetenskluster är film- och videoproduktion en av de mest geografiskt koncentrerade, högpresterande klusterna.¹⁵³ Det finns flera regionala filmcentra av olika karaktär.

I Finland är kopplingen mellan film och regional utveckling tydligast i det nationella kompetenscentraprogrammet, som är ett av de viktigaste regionala instrumenten för näringspolitik¹⁵⁴. Flera centra har digital media, film eller kultur som kompetensområde. På grund av begränsade offentliga finansiella resurser som står till buds anser man att stödet inte bör fragmenteras och spridas ut för mycket geografiskt, särskilt eftersom en viss ”kritisk massa” och viljan att ta finansiella risker behövs för att utveckla ett nytt näringsområde¹⁵⁵. Utanför kompetenscentraprogrammet finns också flera intressanta initiativ på mindre orter där film har börjat spela en allt viktigare roll för den lokala och regionala ekonomin. När det gäller regional finansiering för filmproduktion, är strukturfonderna en viktig finansieringskälla.

Den norska filmindustrins indelning och geografiska organisering kan delas in i fyra huvuddelar bestående av de regionala filmcentra Oslo, Bergen, Honningsvåg och Kautokeino.¹⁵⁶ Dessutom finns Norsk filmkommisjon, Norsk filmfond och Norsk filminstitutt.

I Island är kopplingen mellan film och regional utveckling betydligt svagare än i de övriga nordiska länderna vilket delvis beror på att ca 60 % av landets befolkning är koncentrerad till huvudstadsregionen¹⁵⁷. Den offentliga förvaltningen och lagstiftning kring film i Island är centraliserad och där är huvudaktören den statliga filmmyndigheten Kvikmyndamiðstöð Íslands (Islands filmcenter). I den nationella regionala utvecklingsstrategin för Island nämns film som en tillväxtmöjlighet inom ramen för det bredare området ”kulturaktiviteter”. Kultur identifieras som ett av de stora tillväxtområdena med en direkt koppling till kulturrelaterad turism och export av isländsk kultur.¹⁵⁸ Filmindustrin omnämns i industri- och näringsministerns strategi för 2004-2007.

¹⁵¹ Erhvervs- og kulturministeriet (2000) Danmarks kreative potentiale. Kultur-og erhvervspolitisk redegørelse. København.

¹⁵² Danske regeringen (2003) Danmark i kultur- og oplevelsesøkonomien - 5 nye skridt på vejen. Vækst med Vilje. København

¹⁵³ Erhvervs- og Boligstyrelsen (2002) De danske kompetenceklynger. København.

¹⁵⁴ Film och regional utveckling – politik och praktik i Norden Projektbeskrivning (Margareta Dahlström, 25 november 2004)

¹⁵⁵ Pelkonen, T. (2003): Digimedia 2003 – Nykytila ja kasvunäkymiä. Helsinki: Kauppa- ja Teollisuusministeriö. [Digimedia – Nuvarande tillstånd och framtidsmöjligheter. Handels- och Industriministeriet.]

¹⁵⁶ Film och regional utveckling – politik och praktik i Norden Projektbeskrivning (Margareta Dahlström, 25 november 2004)

¹⁵⁷ Film och regional utveckling – politik och praktik i Norden Projektbeskrivning (Margareta Dahlström, 25 november 2004)

¹⁵⁸ Alþingi (2002) Stefna í byggðamállum 2002-2005. [Nationell strategi för regional utveckling 2002 - 2005].

Kulturnäringarna i Norge

Det kan också finnas skäl att nämna en kartläggning som har genomförts av kulturnäringens ekonomiska betydelse i Norge¹⁵⁹. I rapporten konstateras en snabb tillväxt med många nyetableringar, även om denna sektor inte tillhör de snabbast växande. Tvärtom har kulturnäringarnas andel av både sysselsättning och BNP varit relativt stabil sedan 1996 (ca. 3,5 %). Kulturnäringens andel av sysselsättning och BNP är begränsad, men ändå är sektorn större än t ex jordbruk och fiske. Dessutom bidrar kulturnäringarna till en ökad attraktivitet inom andra näringsgrenar. Slutsatsen i rapporten är att kulturnäringarna har en stor tillväxt- och utvecklingspotential både i sig själv och som bidrag till näringslivet i övrigt.

4.5.2 EU

En genomgång av övriga EU-länders uppföljningssystem ger vid handen att det endast är Storbritannien, som har utvecklat mål- och resultatstyrningen så långt att det finns erfarenheter för oss att lära av. I Storbritannien fastställs sk Public Service Agreements för alla sektorer. För kultursektorn (kultur, media och sport) finns för perioden 2005-2008 fyra PSA Targets.¹⁶⁰ Det första handlar om sport och det andra om att förebygga fetma hos barn. Det tredje och fjärde målet har relevans för föreliggande kartläggning och refereras därför nedan. Mål 3 har följande lydelse:

“PSA Target 3: By 2008, increase the take-up of cultural and sporting opportunities by adults and young people aged 16 and above from priority groups¹⁶¹, by

- Increasing the number who participate in active sports at least twelve times a year by 3 %, and increasing the number who engage in at least 30 minutes of moderate intensity level sport, at least three times a week by 3%.*
- Increasing the number who participate in **arts** activity at least twice a year by 2% and increasing the number who attend arts events at least twice a year by 3%¹⁶².*
- Increasing the number accessing museums and galleries collections by 2%¹⁶³.*
- Increasing the number visiting designated **Historic Environment** sites by 3%¹⁶⁴.*

Mätningen av mål 3 görs av DCMS i partnerskap med ansvariga institutioner. Data samlas in, redovisas och analyseras årligen, med en grafisk presentation av trender.

Mål 4 har följande utformning:

“PSA target 4: By 2008, improve the productivity of the tourism, creative and leisure industries¹⁶⁵. This will be achieved through:

¹⁵⁹ Haraldsen, Tone, Simen Kristian Flygind, Kjell Overvåg og Dominic Power (2004), Kartlegging av kulturnæringene i Norge - økonomisk betydning, vekst- og utviklingspotensial, ØF-rapport nr 10/2004

¹⁶⁰ Department for Culture, Media and Sport: 2005-2008 Public Service Agreement

¹⁶¹ “Priority groups” definieras som “people with a physical or mental disability”, “people from black or minority ethnic group” och “people in socio-economic groups C2, D and E”.

¹⁶² “Attendance” is defined as at least one attendance in at least two of the following activities in the last 12 months: plays, ballet, contemporary dance, opera, classical music, jazz, art galleries/exhibitions, or theatre performances. “Participation” is defined as having engaged in the last 12 months in at least two of the following activities: writing stories, plays or poetry; doing any ballet or other dance; playing a musical instrument for own pleasure; writing or composing a piece of music; performing or rehearsing a play or drama; painting, drawing, print-making or sculpture and crafts.

¹⁶³ “Accessing Museums and galleries” is defined as taking part in any activity organised by a national or regional museum or gallery including outreach or a visit to a national or regional museum or gallery.

¹⁶⁴ “Designated sites” are historical attractions open to the public (buildings, monuments, landscapes, gardens) visited for the purpose of academic study or recreation as defined by the user or visitor.

- *Continuing and developing where necessary SR02 projects including: Digital switchover programme and the full Implementation of the Licensing Act 2003 by the end of 2005.*
- *New projects developed through our on-going research programme identifying barriers to productivity growth in music, film, tourism and the creative industries.*¹⁶⁶

Ett mått tas fram i form av ett index, med år 2002 som bas, på följande sätt:

“The measure will use the ratio: Gross Value Added / Numbers Employed. The reported performance will focus on the change from one year to the next, and will be presented as an index, with base=100. The base year for SR2002 purposes is 2002, therefore all data will be based to 2002. Data on performance in the tourism, other leisure industries [tourism and leisure] and the creative industries [and in these industries' disaggregated parts] will be shown, together with the data for services and the economy as a whole.

The data will be reported annually as follows:

- *In tables showing the percentage change in productivity in the tourism and leisure industries, the creative industries and the service sector, for each year to the next*
- *and as a cumulative average, which will assist comparison*
- *Data will also be presented in the form of index numbers, which is the standard format in the presentation of economic data series.*
- *Trends will also be presented graphically.”*

Det betonas att det intressanta är de långsiktiga trenderna över ett antal år, inte smärre förändringar mellan två på varandra följande år.

Det finns också en diskussion kring hur värdet av kultur kan definieras i andra resultatetermer än hittills. Bl a har ansvarig minister ställt följande frågor för det fortsatta utvecklingsarbetet: *”How, in going beyond targets, can we best capture the value of culture? Do we underpin targets with something else – longer term funding agreements underpinned by a lighter touch but more intelligent review that focuses on cultural outcomes?”*¹⁶⁷

Departementet har utarbetat en ”White Book”, som innehåller en beskrivning av hur uppföljning och utvärdering bör bedrivas.¹⁶⁸ Den baseras bl a på en ”Green Book”, utarbetad av HM Treasury.¹⁶⁹ Uppföljning och utvärdering innefattar bl a miljö- och hållbarhetsaspekter som regleras sektorsövergripande.¹⁷⁰ Additionalitetsperspektivet lyfts fram särskilt i

¹⁶⁵ Det finns en noggrann definition av vilka sektorer ”Tourism” består av. Detsamma gäller för ”Creative industries”

¹⁶⁶ Följande definitioner har använts: “Improve is defined as growth higher than the service sector as a whole”. “Productivity is to be measured using ONS data derived from the Annual Business Inquiry (ABI).

¹⁶⁷ Department for Culture, Media and Sport: Government and the value of culture (2004)

¹⁶⁸ Department for Culture, Media and Sport, Evidence and Analysis Unit : “The White Book”, DCMS Guidance on Appraisal and Evaluation of Projects, Programmes and Policies, 2004 (tidigare versioner 1996, 2000)

¹⁶⁹ HM Treasury (2003) The Green Book – Appraisal and Evaluation in Central Government. Se även HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, Office for National Statistics (2001)

¹⁷⁰ Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), Policy Appraisal and the Environment Policy Guidance. Se även Office of the Deputy Prime Minister (2000) Environmental Impact Assessment – Guide to Procedures

resultatanalysen.¹⁷¹ Det finns även en beskrivning av hur uppföljningen av den regionala utvecklingen ska bedrivas.¹⁷²

Inget annat EU-land har uppföljningssystem som är lika avancerade som Storbritanniens.

När det gäller regional identitet finns dock ett antal studier. Katalonien nämns ofta som det bästa exemplet på regional identitet baserad på etnisk tillhörighet.¹⁷³ Framgångsrika exempel på en samtidig utveckling av kreativa, producerande upplevelseindustrier och en ökad attraktionskraft för regionen är Barcelona och Bilbao.¹⁷⁴

4.5.3 Andra länder

Ett annat land som ibland nämns i sammanhanget är Canada. Följande mål gäller för verksamheten¹⁷⁵ vid Canadas motsvarighet till Riksantikvarieämbetet:

Mission Towards a more cohesive and creative Canada			
Strategic Objectives			
Canadian Content	Cultural Participation and Engagement	Connections	Active Citizenship and Civic Participation
Promoting the creation, dissemination and preservation of diverse Canadian cultural works, stories and symbols reflective of our past and expressive of our values and aspirations	Fostering access to and participation in Canada's cultural life	Fostering and strengthening connections among Canadians and deepening understanding across diverse communities	Promoting understanding of the rights and responsibilities of shared citizenship and fostering opportunities to participate in Canada's civic life

Canadian Heritage använder följande modell¹⁷⁶:

¹⁷¹ English Partnerships (2004) Additionality Guide

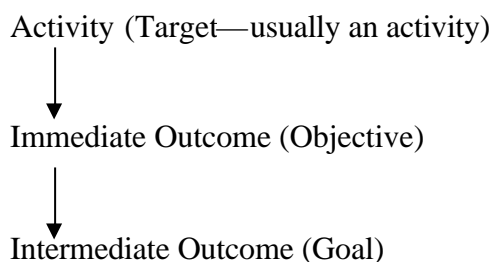
¹⁷² Office of the Deputy Prime Minister (2004) Assessing the Impacts of Spatial Intervention: Regeneration, Renewal and Regional Development – ‘The 3Rs Guidance’,

¹⁷³ Se t ex Johansson, Rune (2005): Regional identity, identity politics and identification in a global era

¹⁷⁴ Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet (2004), Hur ska vi analysera upplevelsenäringen?

¹⁷⁵ Department of Canadian Heritage: Mission and Strategic Objectives (april 2002)

¹⁷⁶ Department of Canadian Heritage: Canadian heritage Sustainable Development Strategy 2004–2006



Under treårsperioden 2004-2006 kommer ett uppföljningssystem att utvecklas för att bättre mäta resultat (performance).¹⁷⁷

I den årliga resultatuppföljningen summeras i vilken utsträckning målen har uppnåtts på följande sätt.¹⁷⁸

Commitments as per 2003-04 Report on Plans and Priorities:	Status
Continue efforts in modern management with special focus on integrated planning and reporting; program and service improvement and management of grants and contributions	Met
Conduct a thorough environmental scan to provide the basis for strategic and business planning over the coming years	Met
Continue work in identifying key planned results and strategic indicators that will guide future policy, program and service development	Met
Work to further strengthen grants and contributions management through the Centre of Expertise	Met
Develop a departmental Service Improvement Strategy, beginning with an assessment of current client satisfaction	In progress
Develop and implement recruitment, learning and workplace wellbeing strategies	Met
Continue work in the development of a corporate strategy regarding the long-term resourcing of the Department's activities	In progress
Continue to take steps on the full implementation of the Action Plan on Language of Work	Met

Canada Council for the Arts publicerar i sin årsredovisning ett "The Council Index on the Arts". Den innehåller exempelvis antal anställda inom kultursektorn, hur många kulturföreningar respektive artister som får bidrag och hur stor andel av artisterna som får bidrag för första gången. Flertalet mått är dock ekonomiska och inget mått avser resultat.¹⁷⁹

Olika institutioner redovisar också resultat i förhållande till fastställda mål. Även dessa är emellertid begränsade till ekonomiska nyckeltal och antalsuppgifter om antal föreställningar,

¹⁷⁷ Department of Canadian Heritage: Canadian heritage Sustainable Development Strategy 2004–2006

¹⁷⁸ Canadian Heritage Departmental Performance Report for the period ending March 31, 2004

¹⁷⁹ Canadian Council for the Arts: Annual Report 2003/2004

besökare osv.¹⁸⁰ För film finns ett särskilt federalt program, som dock saknar tydliga mål och indikatorer.¹⁸¹

Även om Canada i förhållande till andra länder har kommit något längre när det gäller utveckling av indikatorer och en systematisk uppföljning är en vanlig uppfattning att man bara är i början av processen: *"In the last few years, the field of cultural indicators has arrived as a fledgling newcomer to the community-level indicator world. Many projects now contain some sort of cultural indicator(s), and collections of examples of cultural indicators are available in print and Internet-based collections. However, it is still relatively undeveloped as an indicator area and in only a few instances have improvements in the quality of the indicators been pursued with productive results. A number of disconnects are evident; and three key areas operate somewhat independently from one another: (i) the development of cultural indicators as a subset of the indicators field, (ii) the development of theoretical constructs to ground these indicators, and (iii) the practice and context of the creation and use of cultural indicators."*¹⁸²

¹⁸⁰ Se exempelvis Canada's National Arts Centre: Annual Report 2003-2004

¹⁸¹ Department of Canadian Heritage: A Guide to Federal Programs for the Film and Video Sector (2003)

¹⁸² Duxbury, Nancy (2003): Cultural Indicators and benchmarks in community Indicator Projects: Performance Measures for Cultural Investment?

5. Analys och slutsatser

5.1 Kulturens roll i samhället

Kulturpolitiken har lyfts fram som ett område av stor betydelse för att uppnå målet för den regionala utvecklingen. Målet för kulturpolitiken tar framför allt sin utgångspunkt i idén om kulturens värde för livskvalitet och demokrati.¹⁸³ Schemat i avsnitt 2.1.2 visar både den smala och den vidare definitionen av kultur samt spänningen mellan synen på kultur som mål och medel. Det handlar om olika synsätt - synen på kulturens egenvärde och synen på kultur som värdefull även för utvecklingen inom andra samhällssektorer.

Nutek konstaterar att ”Kultur framhålls ofta som en faktor för lokal mobilisering. I denna mening framstår kultur som en mer effektiv konkurrensfaktor än många andra egenskaper med vilka en region konkurrerar, t ex subventioner och lokaliseringssöd”.¹⁸⁴ Insatser inom kulturområdet, för konstarna, kulturarvet, musiken, designen och medier ger effekter när det gäller att stärka människors kreativitet, regioners attraktivitet och den lokala och regionala identiteten. Kulturen bidrar till att främja ett öppet, demokratiskt och nydanande klimat i en region, den kan stimulera entreprenörer till lokala insatser och utveckling av nya produkter. Genom att skapa nya former för mötesplatser mellan människor t ex nätverk mellan företagare och aktiva kulturskapare, kan kreativiteten utvecklas hos bägge parter. Kulturen frigör både kraft och idéer och inspirerar människor att utvecklas.¹⁸⁵

Kulturen förutsätts vara en viktig styrka och kraft som ger ”länkar mellan det förflutna och framtiden och som kan få nya förmågor och synsätt att utvecklas”¹⁸⁶. Kulturens roll i samhället är således av en helt annan karaktär än andra samhällssektorer när det gäller tidsdimensionen, vilket skapar svårigheter vid utkrävande av mätbara effekter inom ramen för en kort tidsrymd i program och projekt. Erfarenheterna av hur kulturarvs aspekterna har tillvaratagits i de regionala tillväxtavtalen visar bland annat att det finns uppenbara risker med en alltför snäv definition av tillväxtbegreppet där åtgärder förväntas leda till mätbara resultat på kort sikt.¹⁸⁷ Det finns också brister i förståelsen för kulturresurserna och det saknas uppföljningsmetoder och indikatorer som påvisar kulturarvets betydelse i ett tillväxtperspektiv.¹⁸⁸ En konsekvens av detta har varit att det finns län där man har uteslutit eller prioriterat bort långsiktiga satsningar på kulturarvet.¹⁸⁹

¹⁸³ Kulturrådet, Riksarkivet Riksantikvarieämbetet och Svenska filminstitutet: Kulturen i tillväxtprogrammen – en innehållsredovisning (2005)

¹⁸⁴ Nutek (1997), Kultur som strategi i lokalt och regionalt utvecklingsarbete

¹⁸⁵ En politik för tillväxt och livskraft i hela landet. (Prop. 2001/02:4)

¹⁸⁶ En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (Prop. 200 1/02:4)

¹⁸⁷ Riksantikvarieämbetet: ”Redovisning av möjligheter respektive hinder med de regionala tillväxtavtalen”, 1999-04-13

¹⁸⁸ Riksantikvarieämbetet: 2000-11-20

¹⁸⁹ Riksantikvarieämbetet: ”Sammanfattande bedömning av hur kulturarvsaspekterna tillvaratas i förslagen till regionala tillväxtavtal”, 1999-05-19

Kulturen och kulturarvet bör således ses som en infrastrukturell bas för att uppnå en ökad livskvalitet, sysselsättning och näringslivsutveckling. Av detta följer att tidsdimensionen är central vid utformningen av indikatorer och uppföljningssystem för kultur och kulturarv.

5.2 Granskning av indikatorernas användbarhet för att beskriva effekter av kultur och kulturarv

Det finns många indikatorer, som syftar till att beskriva den regionala utvecklingen, som i huvudsak belyser den ekonomiska tillväxten. Kultur och kulturmiljö motiveras dock ur flera andra dimensioner också – fram för allt sociala och miljömässiga. Kultur tillför värden i regionen som inte alltid kan mätas i ekonomiska termer. I de närmast följande tre avsnitten diskuteras indikatorernas användbarhet i var och en av dessa tre dimensioner – social, miljömässig respektive ekonomisk.

5.2.1 Indikatorer på kulturens sociala betydelse

Hållbar utveckling består av tre dimensioner – en ekonomisk, en social och en miljömässig. UNESCO anser att kulturen, i form av kulturella identiteter och värdesystem, attityder och livsstilar, påverkar hur vi förhåller oss till omvärlden, och således även till hållbar utveckling generellt. Hållbar utveckling innebär inte bara ekonomisk tillväxt eller en hållbar miljö. Den innebär också att människans intellektuella och känslomässiga behov tillfredsställs.

I Sverige antog riksdagen regeringens skrivelse Natio nell strategi för hållbar utveckling 2002. Den omfattar alla dimensioner av hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig. Men det är inom den sociala dimensionen som kulturaspekten har lyfts fram. Regeringskansliet inrättade 2003 ett särskilt samordningskansli för arbetet med hållbar utveckling. Strategin reviderades 2004. I den nationella strategin fastställs att *”en varsam förvaltning och ett framsynt tillvaratagande och brukande av kulturarvet i all dess mångfald är en nödvändig utgångspunkt i arbetet för hållbar utveckling.”*¹⁹⁰

Kulturarvet ges en särskild betydelse för bevarandet och utvecklingen av ett demokratiskt och tolerant samhälle, något som anses vara en förutsättning för hållbar utveckling. Här lyfts i synnerhet museernas roll fram. Kulturarvet anses också ha bäring på människors välbefinnande och identitet, särskilt genom dess kulturhistoriska och estetiska aspekter. På ett liknande sätt är ett bevarande och en utveckling av språket en del av den hållbara utvecklingen och därför prioriteras t.ex. satsningar på litteratur och läsande inom kulturpolitiken. I strategin nämns också vikten av att långsiktigt värna och utveckla den institutionella infrastrukturen på teater-, dans- och musikområdet samt att arkitektur, formgivning och design är viktigt i relation till hållbar utveckling.

I strategin lyfts även kulturmiljöns betydelse för kreativitet och företagsamhet fram, vilket kan bidra till en ekonomisk utveckling, särskilt på lokal och regional nivå. Kulturmiljöarbetet har följaktligen kopplingar även till de andra dimensionerna av hållbar utveckling, inte bara den miljömässiga.

¹⁹⁰ Av riksdagen fastställd skrivelse från regeringen: Natio nell strategi för hållbar utveckling 2002

Kulturarvets och kulturmiljöns betydelse för hållbar utveckling är generellt sett relativt väl fastställd. Detta kan man se i den nationella strategin och även t.ex. genom de nationella miljö kvalitetsmålen. Däremot är kopplingen mellan hållbar utveckling och konstarnas svagt representerad¹⁹¹. Vissa referenser görs i samband med hållbar utveckling och människans välbefinnande, men konkreta exempel på hur konstarnas är en del av den hållbara utvecklingen är få. ”När man ser till kultur och hållbar utveckling i programmen anger ungefär hälften av länen att kulturen är en del av detta begrepp. I några fall har också ett mer utvecklat resonemang förts, även om det i de allra flesta fall rör sig om ett konstaterande utan tydligt innehåll”¹⁹².

Social, miljömässig och ekonomiskt hållbar utveckling behandlas mycket övergripande och kortfattat i de flesta tillväxtprogrammen. Detta trots att begreppet hållbar utveckling ges en mycket stor betydelse i regionala utvecklings- och tillväxksammanhang. Det är emellertid ett oklart begrepp i kulturella sammanhang, särskilt när det gäller konstarnas och kulturarvets immateriella dimension. Detta beror delvis på bristande analys av vad begreppet konkret innebär och hur kultursektorn skall förhålla sig till detta.

Några län framhåller i tillväxtprogrammet att satsningar på kulturområdet (på konstarnas, kulturarvet och medier) ger effekter när det gäller att stärka människors kreativitet¹⁹³. I flera tillväxtprogram uttrycks också ett samband mellan kultur och hälsa. Resonemang om att kultur kan vara hälsofrämjande anknyter till diskussionen om kultur som en faktor för utveckling och tillväxt på flera nämnda områden. Vad som gagnar kreativitet, företagsamhet, god livsmiljö och motverkar stagnation antas också i en förlängning främja livskvalitet och god hälsa. I detta sammanhang är tankar om kultur, utveckling och tillväxt centrala. Den bruttolista på indikatorer inom målområdena Delaktighet, Inflytande samt Trygga och goda uppväxtvillkor som Kulturrådet har utarbetat i folkhälsoarbetet är en bra utgångspunkt för den fortsatta metodutvecklingen. Det rör sig om sammantaget ett hundratal indikatorer på olika nivåer (kommun, län, region och nationell).

En annan viktig fråga är synen på kulturens egenvärde i relation till kulturen som medel för att uppnå andra politikområden. Den nationella kulturpolitiken utgår ifrån att kulturen skall vara en fri, obunden och utmanande kraft och att den skall utvecklas på sina egna villkor, utan att vara ett medel för att uppnå någonting annat. Samtidigt kan kulturen ses som ett möjligt instrument att nå tillväxt. Inte minst har regering och riksdag utpekat kulturpolitiken som ett betydelsefullt medel för att uppnå den regionala utvecklingspolitikens mål. Det är Kulturrådets, Riksantikvarieämbetets, Riksarkivets och Svenska filminstitutets ansvar att både arbeta för att kulturens olika betydelser i samhällsutvecklingen tas tillvara, och att samtidigt se till att kulturens självständighet och egenvärde förblir oinskränkt.

5.2.2 Indikatorer på kulturens betydelse för miljön

Som framgått av kapitel 4 har det varit svårt att påvisa några positiva effekter på tillväxt och regional utveckling genom hittills genomförda regionalpolitiska insatser. I

¹⁹¹ Kulturrådet, Riksarkivet Riksantikvarieämbetet och Svenska filminstitutet: Kulturen i tillväxtprogrammen – en innehållsredovisning (2005)

¹⁹² Kulturrådet, Riksarkivet Riksantikvarieämbetet och Svenska filminstitutet: Kulturen i tillväxtprogrammen – en innehålls redovisning (2005)

¹⁹³ Kulturrådet, Riksarkivet Riksantikvarieämbetet och Svenska filminstitutet: Kulturen i tillväxtprogrammen – en innehållsredovisning (2005)

Kommunförbundets och Landstingsförbundets skrift *”Tio tankar om tillväxt”* lyfts som skäl fram att *”Problemet har varit att alla centrala politikområden med förväntad stor effekt på tillväxten är reserverade för andra ändamål än tillväxt”*¹⁹⁴. Vidare hävdas att regeringens direktiv krymper handlingsfriheten: *”I direktiven anger sålunda regeringen såväl inom vilka politikområden lösningar ska sökas, som vilket perspektiv som skall anläggas och vilken typ av tillväxt som skall skapas.”* Kultur och kulturarv har hittills inte prioriterats och det skulle därför vara av särskilt stort intresse att närmare analysera vad satsningar inom dessa områden skulle kunna innebära för tillväxt och regional utveckling.

Miljömässig hållbarhet ingår relativt ofta i den övergripande målformuleringen i tillväxtprogrammen, men saknas i hög grad på insatsområdesnivå. Miljömässig hållbarhet har alltså inte integrerats i målstrukturen. I vissa fall finns några miljöindikatorer, men dessa är sällan specificerade kvalitativt eller kvantitativt. Miljömässig hållbarhet saknas ofta i uppföljningssystemet.

Det saknas metoder för att systematiskt diskutera konsekvenser av kultursatsningar för tillväxten och en generell kunskap om faktiska konsekvenser. Allmänna och hypotetiska resonemang om konsekvenser för kulturmiljön till följd av förändringar i infrastruktursystemen har små förutsättningar att skapa trovärdighet i förhållande till mer konkreta överväganden. I de konkreta planeringsprocesserna saknar kulturmiljövården både resurser och verktyg för att hävda den strukturella påverkan på kulturmiljön. Därför tvingas man istället fokusera på utpekade objekt och miljöer som berörs direkt av föreslagna förändringar.

Det finns ett uttalat behov av att på ett systematiskt sätt söka belägga vilka konsekvenser för kulturmiljön i vid mening som uppstår till följd av förändringar i infrastruktursystemen. Information behövs i form av både kvantitativa som kvalitativa data för indirekt berörda områden på lång sikt. Framtida studier kan då inriktas mot värderingar av de förändringar som har skett. Även kvantitativa rumsliga analyser av konsekvenser och kartläggning av förändringar över tiden kan ha ett stort värde. I detta innefattas olika verksamheters rumsliga ianspråktagande, d.v.s. lokalisering i stadsbygden och nytta av stadsmiljön i en vidare mening. Även människors bruk av stadsmiljön direkt och indirekt är av stort intresse för att förstå konsekvenserna fullt ut.

Kulturmiljösektorn (Riksantikvarieämbetet, länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner och de regionala museerna) har behov av att kunna synliggöra effekterna i relation till de fem målen för kulturmiljöarbetet. I avsnitt 4.2.1 redovisas arbetet med att skapa en metod för att mäta samt bedöma effekt och kulturmiljönytta av anslaget Bidrag till kulturmiljövård. Dessa medel kan ses ur flera perspektiv:

- nationellt för kulturmiljösektorn
- regionalt för den regionala utvecklingen
- lokalt för den samlade utvecklingen i kommunen.

Här finns en god grund för en vidareutveckling av indikatorer för kulturmiljöarbetet. Det uppföljningssystem för fornvårdsprogram som har utvecklats vid Länsstyrelsen i Jönköpings

¹⁹⁴ Nilsson, Jan-Evert. Tillväxtpolitik som alternativ till tillväxt. I Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet (2004), *Tio tankar om tillväxt*

län är ett utmärkt exempel på hur uppföljningen kan konkretiseras och användas i det långsiktiga utvecklingsarbetet.

5.2.3 Indikatorer på kulturens betydelse för ekonomisk tillväxt

Enligt uppdragsbeskrivningen ska möjligheterna att utveckla ekonomiska mått på betydelsen av kultur och kulturarv diskuteras i rapporten.

Förutom det omedelbara värdet för individen anses kultur traditionellt ha en viktig samhällsroll i två avseenden. För det första kan kultur sektorn få en växande ekonomisk betydelse. Kultur är (1) en näringsgren som sysselsätter en växande andel av arbetskraften. Utöver kulturarbetarnas produktion finns en betydande konsumtion av kulturprodukter och kulturtjänster. Kulturkonsumtionens ekonomiska betydelse kan vara direkt (inköp av en konsertbiljett) eller indirekt (köp av en CD-skiva och det ekonomiska värde den representerar i form av inspelning, tillverkning, marknadsföring och distribution). Den andra samhällsrollen är att (2) kultur och kulturmiljö påverkar en bygds eller regions image och rykte. Trots svårigheten att exakt kvantifiera dessa effekter visar undersökningar som gjorts att kulturaktiviteter och kulturmiljö är viktiga ingredienser i det som formar en positiv bild av en ort eller en stad.¹⁹⁵ Till dessa två traditionella vägar som kulturen påverkar den ekonomiska tillväxten kan läggas ytterligare tre: (3) Kulturens positiva bidrag till en god livsmiljö och en god hälsa, (4) kulturens förmåga att skapa tillväxtbefrämjande attityder, värderingar och normer samt (5) det faktum att ett rikt kulturliv stimulerar innovationer i hela ekonomin.

Ekonomisk tillväxt mäts vanligen som ökningstakt över tiden i värdet av den samlade produktionen av varor och tjänster i ett land. För att mäta tillväxt på nationell nivå använder man för det mesta mått som real (uttryckt i fasta priser) bruttonationalprodukt (BNP) per capita. BNP erhålls genom att summera alla förädlingsvärden, dvs. värdet av det nettotillskott som varje led i produktionen medför, i ekonomins olika sektorer. BNP kan också beräknas genom att summera löner och driftsöverskott (inklusive kapitalförslitning).¹⁹⁶

Trots att BNP är ett etablerat mått på ekonomisk aktivitet finns det begränsningar och mättekniska problem även med detta mått.¹⁹⁷ BNP omfattar endast produktion av varor och tjänster i marknadssektorn och i den offentliga sektorn. Obetalt arbete i hemmet och i föreningslivet ingår inte, vilket innebär att stora delar av kulturproduktionen hamnar utanför BNP. Värdet av produktionen i den svarta sektorn är inte direkt observerbart utan skattas indirekt. Ett mått som BNP tar heller ingen hänsyn till att produktion av varor och tjänster ger upphov till externa effekter, som direkt eller indirekt påverkar människors livskvalitet. En svårighet är att värdera de kvalitetsförändringar som följer av produktutveckling och av att nya varor och tjänster tillkommer samtidigt som gamla försvinner. Den gängse bedömningen är att kvalitetsförbättringar systematiskt underskattas. Ett annat mätproblem följer av att värdet på produktionen av varor och tjänster i den offentliga sektorn i regel inte mäts med utgångspunkt från konsumenternas preferenser och betalningsvilja. I de svenska nationalräkenskaperna antas att ingen förändring av produktiviteten äger rum inom den

¹⁹⁵ Göran Cars: Samspelesprocesser och konflikter inom kulturmiljövården

¹⁹⁶ Baseras på ITPS: Vad förklarar skillnader i tillväxt mellan svenska regioner? (2003, Kent Eliasson och Olle Westerlund)

¹⁹⁷ En genomgång av problem med olika mått och definitioner på ekonomisk tillväxt ges i Lindbeck (1999)

offentliga sektorn. Beroende på den verkliga produktivitetsutvecklingen inom offentlig sektor leder detta antagande till under- eller överskattning av BNP.

De principiella begränsningarna med BNP gäller även för regionala mått på produktion och ekonomisk tillväxt. De regionala mått som beräknas utifrån samma principer som BNP kännetecknas dessutom av motsvarande mätproblem. När det gäller regionala mått på produktion och ekonomisk tillväxt tillkommer ytterligare ett antal statistiska mätproblem. Ett är svårigheten att bestämma i vilken region en viss produktion äger rum. Ett annat är förekomsten av arbetspendling över regiongränser. En generell regel för regional fördelning av förädlingsvärden är att dessa skall fördelas till den region där verksamheten är belägen, den så kallade hemvistprincipen. Om data över förädlingsvärden finns direkt tillgängliga på arbetsställenivå, som utgör producerande enheter med en unik geografisk lokalisering, kan dessa summeras till regional nivå.¹⁹⁸ I många fall saknas dock data på denna nivå.

Många människor är bosatta på en plats men producerar eller konsumerar kultur på en annan. De personer som pendlar över en regiongräns bidrar till produktionen där de arbetar men hänförs samtidigt till befolkningsunderlaget i den region där de är bosatta. Bruttoregionprodukt (BRP)¹⁹⁹ är den regionala motsvarigheten till BNP. Något förenklat utgörs BRP av det summerade förädlingsvärdet vid regionens produktionsenheter. Tillförlitligheten i BRP påverkas av den osäkerhet som följer av allokeringen av förädlingsvärden från företags- till arbetsställenivå och från nationell till regional nivå. Statistik över lönesumma (LS)²⁰⁰ kan användas som en indikator på regional produktion och tillväxt. Den bygger på kontrolluppgifter över kontant bruttolön och andra skattepliktiga ersättningar som arbetsgivare är skyldiga att lämna till inkomsttagare och skattemyndighet. Lönesumman kan fördelas antingen efter arbetsställets belägenhet eller efter de förvärvsarbetandes bostadsort. Fördelning efter arbetsställets belägenhet följer hemvistprincipen, medan fördelning efter bostadsort sker oberoende av i vilken region lönesumman intjänas.

En nackdel med att använda lönesumman som indikator på regional produktion och tillväxt är att den inte omfattar företagets driftöverskott. Andra problem gäller personer som växlar mellan olika arbetsställen eller som inte kan föras till ett speciellt arbetsställe, samt att sidoinkomster från bisysslor, hobbyintäkter mm inte kommer med.

Det är också möjligt att från inkomst- och förmögenhetsregistret, som bygger på Riksskatteverkets deklarationsmaterial i form av taxeringsuppgifter och kontrolluppgifter, härleda alternativa indikatorer på regional produktion och tillväxt. Exempelvis kan man skapa inkomstbegrepp såsom sammanräknad förvärvsinkomst (SFI)²⁰¹. SFI utgörs av summan av inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet. Till skillnad från BRP och LS så är SFI inte något renodlat mått på regional produktionsaktivitet. SFI utgörs till övervägande del av kontant bruttolön, alltså samma grundmaterial som LS bygger på. SFI inkluderar emellertid också sjuklön, ersättning från försäkringskassa och arbetslöshetskassa, pensioner, etc.

¹⁹⁸ I statistiken används ibland också enheter under arbetsställenivå, s.k. lokala verksamhetsenheter. För att underlätta framställningen bortser vi dock från dessa.

¹⁹⁹ Baseras bland annat på "Beskrivning av statistiken – Regionala räkenskaper 2001" (www.scb.se)

²⁰⁰ Baseras bland annat på "Beskrivning av statistiken – Kontrolluppgiftsregistret (KU-registret) med lönesummestatistik 2000" (www.scb.se).

²⁰¹ Baseras bland annat på "Beskrivning av statistiken – Inkomst- och förmögenhetsregistret (IoF) kalenderår 2001 (www.scb.se)".

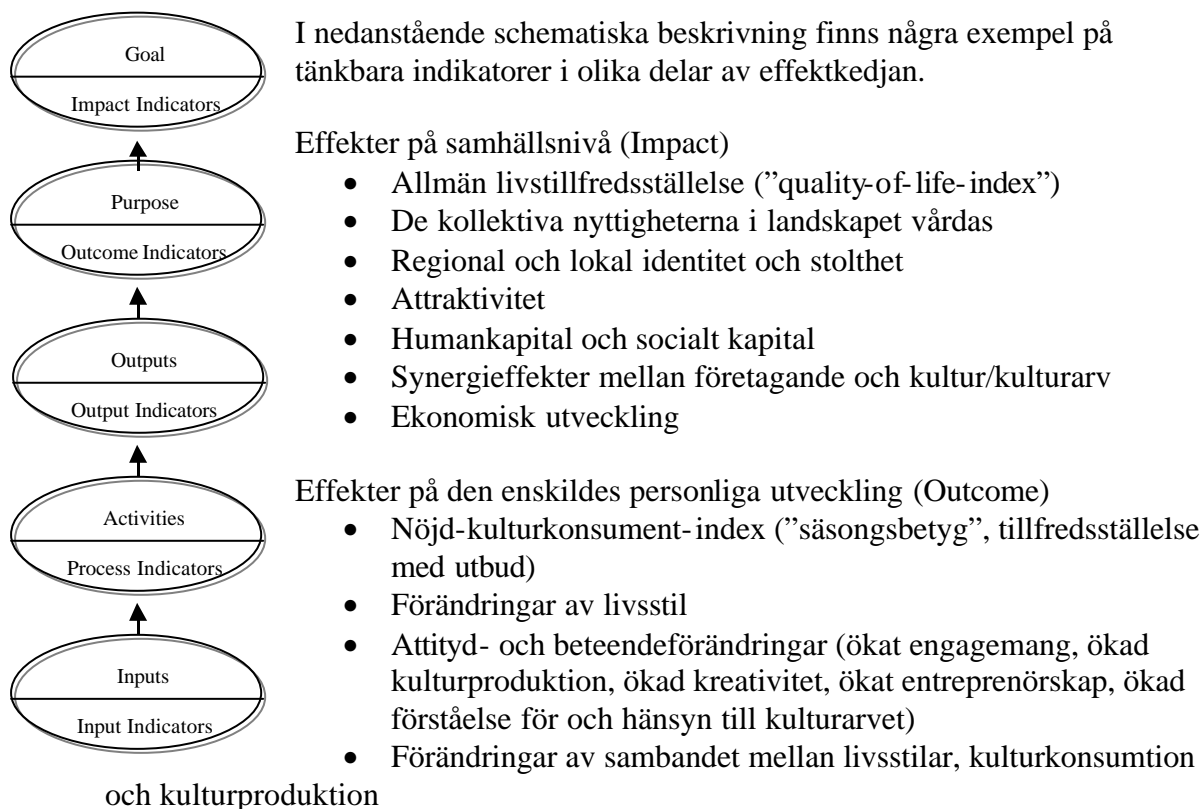
BRP och LS är således renodlade mått på regional produktionsaktivitet, medan SFI också fångar de effekter som följer av omfördelning av inkomster mellan individer. De regionala produktionsmåten kan vidare ställas i relation till hela eller delar av den regionala (dag- eller natt-) befolkningen, beroende av vilken frågeställning analysen söker besvara. SFI fördelas till individens bostadsort. Detta sker oberoende av i vilken region inkomsten intjänas. Det är med andra ord inte möjligt att följa den så kallade hemvistprincipen. Den totala tillförlitligheten i SFI bedöms dock av ITPS som god.

5.2.4 Effektkedjan

CERUM har i ett tidigare arbete för Riksantikvarieämbetet definierat nio olika *“familjer med tillväxteffekter”*²⁰². En dimension som används är tid, där man skiljer mellan effekter på kort och lång sikt. Detta är en meningsfull dimension, då den kan användas för att illustrera olika typer av effekter som uppstår i effektkedjan.

Detta kan utvecklas ytterligare med hjälp av den indelning i olika typer av indikatorer som beskrivits ovan i avsnitt 3.1. Genom att studera hela effektkedjan framgår tydligare var skapandet av olika värden sker i såväl den kreativa produktionen som i efterföljande utvecklingssteg som helt eller delvis är en konsekvens av en viss aktivitet (eller grupp av aktiviteter).

Figur 11: Indikatorer på kultur och kulturarv i effektkedjan



²⁰² Riksantikvarieämbetet: Kulturarvet som resurs för regional utveckling. En kunskapsöversikt. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2002:1

- Social interaktion (ökat nätverkande, stärkt föreningsliv, mer ideella insatser för kultur/kulturarv)

Direkta/omedelbara effekter (Output)

- Antal besök
- Antal besökare
- Beläggning
- Poängsättning av fornvårdsprogram
- Nöjd-besökare-index ("föreställningsbetyg", helhetsintryck)
- Nöjd-brukare-index ("betyg" på utbildnings- och informationsinsatserna, miljöstödet)
- Genomslag-i-media-index (antal artiklar och genomsnittlig respons, antal recensioner och genomsnittligt recensionsbetyg)

Aktiviteter

- Kulturproduktion (t ex antal föreställningar, antal objekt, antal produktioner, andel produktioner för barn och ungdom)
- Antal anställda
- Andel debutanter i föreställningarna
- Nöjd-producent-index (självbild)
- Antal utbildnings- och informationsinsatser till brukare

Resurser

- Intäkter och kostnader
- Bidragsandelar
- Miljöstöd för värdefulla kulturmiljöer och/eller bevarande av betesmarker

Resursförbrukning är förkastlig som indikator. Hög kostnad för kultur kan likaväl indikera ineffektivitet som ambition. För att bli meningsfull som indikator måste resursförbrukning relateras till aktivitet och resultat. Exempel på sådana indikatorer är kostnad/besökare och bidrag/besökare.

5.2.5 Kluster av indikatorer

I avsnitt 3.2.6 presenterades kulturindikatorer i form av det s k The Cultural Indicator Set. Detta angreppssätt illustreras i nedanstående box, där olika indikatorer har sorterats in i de fyra kluster som ingår i modellen

Figur 12: Kluster av indikatorer

<p>Kulturens vitalitet, diversifiering och förmåga att skapa gemensamhetskänsla (Cultural Vitality, Diversity and Conviviality)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kulturproduktion (t.ex antal föreställningar, antal objekt, antal produktioner andel produktioner för barn och ungdom) • Antal anställda • Andel debutanter i föreställningarna • Nöjd-producent-index (självbild) • Genomslag-i-media-index (antal artiklar och genomsnittlig respons, antal recensioner och genomsnittligt recensionsbetyg)
<p>Tillgänglighet, deltagande och konsumtion (Cultural Access, Participation and Consumption)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antal besök • Antal besökare • Beläggning • Nöjd-besökare-index ("föreställningsbetyg", helhetsintryck) • Nöjd-kulturkonsument-index ("säsongsbetyg", tillfredsställelse med utbud)
<p>Kultur, livsstil och identitet (Culture, Lifestyle and Identity)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Förändringar av livsstil • Attityd- och beteendeförändringar (ökat engagemang, ökad kulturproduktion, ökad kreativitet, ökat entreprenörskap, ökad förståelse för och hänsyn till kulturarvet) • Förändringar av sambandet mellan livsstilar, kulturkonsumtion och kulturproduktion • Social interaktion (ökat nätverkande, stärkt föreningsliv, mer ideella insatser för kultur/kulturarv) • Regional och lokal identitet och stolthet
<p>Kultur, etik och utvecklingskraft (Culture, Ethics, Governance and Conduct)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allmän livstillfredsställelse ("quality-of-life-index") • Attraktivitet • Humankapital och socialt kapital • Synergieffekter mellan företagande och kultur/kulturarv • Ekonomisk utveckling

5.3 Granskning av uppföljningssystemens användbarhet för att beskriva effekter av kultur och kulturarv

“Researchers should not confuse searching for clarity with expecting to find simplicity. There are two main theoretical and methodological challenges to documenting arts/culture/creativity impacts. The first is having definitions that are either too narrow to capture what we are looking for or too broad for policy use. The second is trying to establish simple causal relationships in an area that is inherently complex—with many interacting forces and about which not enough is yet known to justify efforts to build formal causal models, even complex ones.”²⁰³

Uppföljning på lokal, regional och nationell nivå av kultur och kulturarv är viktigt för att ge beslutsfattare på olika nivåer ett ändamålsenligt underlag för beslutsfattande. Behoven ser dock olika ut på olika nivåer. Den lokala och regionala nivån nöjer sig ofta med ett underlag som avser det egna geografiska ansvarsområdet. Detta är i allmänhet fullt tillräckligt om syftet med uppföljningen är att ta fram ett underlag för att bedöma graden av måluppfyllelse. Om däremot syftet är att få ett underlag för lärande, utveckling, spridning av erfarenheter etc är det inte tillräckligt. Då behövs uppföljningssystem som skapar förutsättningar för jämförande analyser. Sådana jämförelsemöjligheter uppkommer sällan om uppföljningarna genomförs parallellt av olika aktörer utan samordning av frågeformuleringar, svarsalternativ, genomförandetidpunkt etc. Många efterlyser någon form av nationellt initiativ, inriktat på ett erfarenhetsutbyte och inspiration till utveckling.²⁰⁴

De indikatorer som används i uppföljningen ska baseras på målen för verksamheten. Om målen är oklara kan inte indikatorer preciseras och följaktligen vet man inte vad som ska följas upp. Det är därför viktigt att arbetet med att utveckla och förtydliga målen för kultur, kulturarv och kulturmiljö fortsätter och intensifieras.

Flera av de större medborgar-, attityd- eller konsumentundersökningar som redan genomförs idag i andra syften skulle kunna kompletteras med frågor kring kultur och kulturarv. Exempelvis skulle IBIS-undersökningen – som bl a innehåller frågor kring syftet med resan till Sverige, huvudsakliga resmål och hur nöjd besökaren är med vistelsen – kunna kompletteras med frågor som belyser olika regioners attraktivitet.

Ett viktigt syfte med uppföljningar är att få ett bättre underlag för information och marknadsföring av verksamheten. De uppföljningar av människors upplevelser av kultur och kulturarv som har genomförts visar genomgående på mycket positiva resultat. Här torde det finnas en betydande outnyttjad potential i att dels genomföra sådana uppföljningar mera systematiskt, dels sprida de positiva resultaten på ett mer offensivt sätt.

Inom ramen för Agenda Kulturarv gjordes en inventering av undersökningar riktade till allmänheten, där det konstaterades: ”Att hämta kunskap om attityder till kulturarv via olika

²⁰³ Maria-Rosario Jackson & Joaquin Herranz Jr., Culture Counts in Communities: A Framework for Measurement (2002)

²⁰⁴ Se t ex Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet (2004), Hur ska vi analysera upplevelsenäringen?

typer av medborgarundersökningar har uppfattats som positivt av alla som genomfört sådana.”²⁰⁵ Analysen visade att det inte finns några större skillnader på svaren om undersökningarna gjordes på regional eller nationell nivå.

Det mest konkreta exemplet på en mer generell modell för hur uppföljningssystem kan konstrueras inom kultursektorn är Kulturrådets utvecklingsprojekt ”Bokslut för scenkonst”.

Oftast eftersträvas uppföljningssystem som kan tillämpas över en längre tidsperiod, där man genom återkommande mätningar kan följa utvecklingen genom tidsserier. Ett bra exempel på detta är Kulturbarometern, som Kulturrådet sedan 1983 har genomfört åtta gånger. I denna undersökning om svenska folkets kulturvanor kartläggs frekvensen på 16 aktiviteter. Denna enkät skulle kunna kompletteras med uppgifter om svenska folket värdering av aktiviteterna (upplevelsen etc) eller deras uppfattning om kulturutbudet som helhet eller liknande.

5.4 Slutsatser inför fortsatt utvecklingsarbete

*“There is now a wealth of theory about cultural indicators, but few have successfully transformed that theory into arts policy practice.”*²⁰⁶

Inom kulturområdet finns ett stort antal aktörer, som alla har ett ansvar för uppföljningen av sin verksamhet. Det regionala utvecklingsarbetet förutsätter en utökad horisontell samverkan mellan olika sektorer.

Uppföljning av verksamheten sker inte enbart i projekt och program inom ramen för RTP och RUP utan framförallt i den kontinuerliga basverksamheten lokalt, regional och statligt. Det finns således många olika aktörer som kan tänkas ingå i målgruppen för den föreslagna metodhandboken för uppföljning av effekterna av kultur och kulturarv.

Kultur och kulturarv har större potential att kunna bidra till det regionala utvecklingsarbetet än vad som hittills framkommit. Detta sammanhänger med att arbetet med kultur och kulturarv bedöms ge långsiktiga effekter, som inte fångas upp i ett mera kortsiktigt perspektiv på krav på mätbara effekter i strukturfondsprogram, tillväxtavtal, regionala tillväxtprogram och regionala utvecklingsprogram. Av de granskade angreppssätten bedöms därför effektkedjemodellen vara den mest ändamålsenliga.

För att lyfta fram kulturen, kulturarvet och kulturmiljön som resurs för en hållbar utveckling är det viktigt att få en förståelse hos andra aktörer för att fokus bör vara på de långsiktiga effekterna för människors individuella utveckling och samhällsutvecklingen, men att samtidigt bidra med indikatorer som beskriver kortsiktiga effekter i termer av upplevelser, attitydförändringar, kunskapsutveckling och uppbyggnad av den kulturella infrastrukturen även om de senare effekterna inte omedelbart kan mätas i termer av ökad sysselsättning eller ekonomisk tillväxt. Flera av de exempel på indikatorer som nämns i avsnitt 5.2.4 skulle kunna användas i Sverige-bilden och av ITPS.

²⁰⁵ Slutrapport Agenda kulturarv

²⁰⁶ International Federation of Arts, Councils and Culture Agencies (juli 2004), Statistical Indicators for Arts Policy: Discussion Paper

Men för att få ökad förståelse från andra sektorer är det av central betydelse att kulturmyndigheterna själva i sin statistikproduktion orienterar sig bort från insamling av enkel statistik över resursförbrukning och aktiviteter och istället utvecklar resultatredovisningen. Tillgängligheten till kulturmyndigheternas statistik behöver också förbättras genom t.ex. möjligheter att via webben använda databaser för att göra tidsserier.

En metodhandbok bör rikta sig till ansvariga för uppföljningen av kultur och kulturarv i det regionala utvecklingsarbetet, men även vara användbar för planerare och andra aktörer på olika nivåer som engagerar sig i kultur och kulturarvsfrågor. Metodutvecklingsarbetet bör därför bedrivas med ett underifrånperspektiv, för att säkerställa ändamålsenligheten för de lokala aktörerna. Samtidigt bör det finnas möjlighet till aggregeringar av resultatinformation, så att denna kan realteras till gemensamma mål. Därför bör eftersträvas uppföljningssystem där lokal, regional och nationell nivå samverkar. Därvid bör särskilt ägnas uppmärksamhet åt att även fånga upp effekter av kulturell verksamhet som inte är offentligt finansierad och producerad.

Utöver de organisationer som har deltagit i styrguppen under etapp 1 bör även ITPS och NUTEK inbjudas medverka mera aktivt i det fortsatta utvecklingsarbetet.