

GENOMLYSNING AV
REGION KRONOBERGS
TILLÄMPNING AV
PRINCIPEN OM
ARMLÄNGDS AVSTÅND
NÄTVERKSTAN
FEBRUARI 2023

INNEHÅLL

03	<u>Bakgrund och utgångspunkter</u>
03	Uppdraget
03	Ett aktuellt begrepp
04	”Så fri är konsten”
05	Argument för principen om armlängds avstånd
07	Dilemman
08	Definition och aktörer
09	Hur kan politisk styrning påverka konstnärlig frihet?
10	<u>Sårbarheter och kommentarer</u>
10	Organisationsstruktur
11	Styrdokument
18	Organisationskultur
20	<u>Sammanfattning av Nätverkstans råd och rekommendationer</u>
21	Källor

SAMMANFATTNING

Nätverkstan har gjort en genomlysning av de sårbarheter som finns vad gäller tillämpningen av principen om armlängds avstånd i Region Kronobergs kulturpolitiska system och i de kulturbolag som regionen är huvudman för, samt föreslagit rekommendationer för att åtgärda dessa.

Första delen av genomlysningen tar sin utgångspunkt i Myndigheten för kulturanalys rapport ”Så fri är konsten” (2021) samt i en genomgång av de grundläggande argumenten för principen om armlängds avstånd: att motverka totalitärt utnyttjande av konsten, att slå vakt om konstens autonomi, att i demokratins och rättsstatens namn verka för maktodelning, kulturell välfärd och professionell integritet. Vidare pekas på de dilemman som armlängdsprincipen ställer en politiskt styrd regional organisation inför.

Andra delen av genomlysningen grundar sig på dels en analys av Region Kronobergs förvaltningsstruktur och styrande dokument, dels intervjuer med politiker och tjänstepersoner i olika nyckelpositioner. Analysen är uppdelad i tre huvudavsnitt: organisationsstruktur, styrande dokument och organisationskultur. Varje avsnitt består av en identifiering av sårbarheten samt rekommendation om åtgärd.

Genomlysningen avslutas med en sammanfattning av Nätverkstans råd och rekommendationer, inklusive förslag på hur en lärande organisation kan utvecklas. Dessa utgår från övertygelsen att principen om armlängds avstånd är viktig eftersom den uttrycker en insikt om varför konst och kultur är omistliga kvaliteter i och för ett demokratiskt samhälle – under förutsättning att konsten och kulturen får skapas och verka fritt.

I. BAKGRUND OCH UTGÅNGSPUNKTER

UPPDRAGET

Nätverkstans uppdrag har bestått i att göra en skriftlig genomlysning av tillämpningen av principen om armlängds avstånd inom Region Kronoberg samt de bolag inom kulturområdet som organisationen är huvudman för.

Mot bakgrund av de slutsatser som Myndigheten för kulturanalys presenterar (och den problembild som beskrivs) ska utredaren:

- identifiera, analysera och beskriva brister i det kulturpolitiska systemet inom Region Kronoberg och de bolag inom kulturområdet som organisationen är huvudman för (sårbarhetsanalys),
- föreslå rekommendationer med anledning av sårbarhetsanalysens resultat för att minska riskerna för negativ inverkan på den konstnärliga friheten på regional nivå,
- göra en omvärldsanalys (undersöka hur det ser ut i andra regioner).

Sårbarhetsanalysen ska identifiera såväl organisatoriska som verksamhetsmässiga brister i förhållande till principen om armlängds avstånd. Analysen ska inbegripa Region Kronobergs kulturpolitiska styrning via kulturnämnd och regionstyrelse samt bolagsstyrelsers styrning inom de kulturbolag Region Kronoberg deläger.

Bristerna ska analyseras utifrån nationella och regionala kulturpolitiska mål samt relevant lagstiftning såsom kommunallagen och museilagen.

Målkonflikter ska synliggöras och analyseras. Utifrån detta ska utredaren föreslå rekommendationer för att minska riskerna för negativ inverkan på den konstnärliga friheten på regional nivå.

ETT AKTUELLT BEGREPP

Principen om armlängds avstånd är numera vanligt förekommande i den kulturpolitiska diskussionen. Som bildligt uttryck för behovet av åtskillnad mellan aktörer har ”armlängds avstånd” långa och vitt förgrenade rötter inom exempelvis juridik och ekonomi. Även om innebörden varit känd och praktiserad sedan länge tycks uttrycket inte använts särskilt frekvent förrän under det senaste decenniet. I sin specifika kulturpolitiska betydelse – som princip – registrerar Mediearkivet en kraftig ökning av användningen sedan 2018. Att det råkade vara ett valår är sannolikt ingen tillfällighet. Polariseringen av det politiska klimatet är inte unikt för Sverige, inte heller attacker på demokratiska fri- och rättigheter, till vilka yttrandefrihet och konstnärlig frihet i allmänhet räknas i liberala demokratier.

Till armlängdsdiskussionens bakgrund hör även den stora kulturpolitiska reform, den så kallade kultursamverkansmodellen, som genomfördes i början av 2010-talet, och som syftade till att i viss utsträckning decentralisera kulturpolitiken. Kultursamverkansmodellen innebar att regionala politiker och tjänstepersoner i ett slag fick inflytande över kulturverksamheter som bedömdes ha nationellt

intresse. Ursprungligen skisserades modellen med sikte på ett begränsat antal storregioner. När det visade sig att regionerna i de flesta fall kom att bestå av de gamla länen framfördes oro för att så små enheter skulle ha svårt att uppbåda den infrastruktur och kulturpolitiska kompetens som krävdes.

”SÅ FRI ÄR KONSTEN”

På den dåvarande regeringens uppdrag genomförde Myndigheten för kulturanalys (Myka) en utredning som publicerades 2021: ”Så fri är konsten” (Rapport 2021:1). Rapporten utgår från två begrepp: ”konstnärlig frihet” och ”armlängds avstånd”. Det förstnämnda definieras som ett ”ideal som bygger på tanken att den konst och kultur som produceras i samhället så långt som möjligt ska reflektera fria kreativa processer och värderas utifrån sina konstnärliga kvaliteter”. Begreppet motsvarar det mål för den statliga kulturpolitiken som brukar kallas ”själständighetsmålet” (”Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund.”)

Principen om armlängds avstånd sägs bygga på två förhållanden i den svenska kulturpolitiken. Dels att politiker och politiska församlingar generellt ska ”avhålla sig från styrning som påverkar eller riskerar att påverka” *vad* och *hur* ”konstnärer och kulturskapare” väljer att skapa. Dels att det ska finnas ett ”organisatoriskt avstånd mellan politiskt beslutsfattande å ena sidan, och beslut som har att göra med konstnärlig bedömning å den andra”. Myndigheten sammanfattar: ”Armlängdsprincipen syftar alltså i stor utsträckning till att skapa förutsättningar för konstnärlig frihet genom att förespråka ett organisatoriskt skydd från politiska beslut om konstnärligt innehåll”.

Varken utgångspunkterna eller definitionerna är oproblematiska. Uttryck som ”konst och kultur”, ”reflektera fria kreativa processer”, ”konstnärliga kvaliteter” är föremål för olika tolkningar. Att politiker självmant ska ”avhålla sig” lägger stor vikt vid den enskilda politikerns subjektiva omdöme, medan ”organisatoriskt avstånd” lägger motsvarande vikt vid organisationens objektiva utformning. Relationen mellan ”styrning” och ”påverkan” öppnar också för olika tolkningar.

Enligt Myka-rapporten är principen om armlängds avstånd inte möjlig att fullt ut tillämpa på regional och kommunal nivå. Detta beror huvudsakligen på två faktorer. Dels att det i regioner och kommuner saknas det organisatoriska skydd för konstnärlig frihet som är en förutsättning för armlängdsprincipen. Dels att det på regional nivå sker en målstyrning genom att den regionala kulturpolitiken är inbäddad i regionala utvecklingssträvanden.

Avsaknaden av organisatoriskt skydd beror enligt Myka bland annat på kommunallagen, som stipulerar formell politisk beslutsmyndighet och direkt politiskt ansvar. Det är dessutom vanligt att regionala politiker sitter på flera stolar. Som konsekvens måste de självmant avstå styrning: ”Upprätthållandet av principen om armlängds avstånd är därför i praktiken beroende av etablerade normer och av enskilda politikernas förståelse och respekt för principen.” Enligt rapporten är dessutom regioners och kommuners förhållningssätt till principen ”tvetydigt”: ”Principen hävdas ofta i allmänna termer, särskilt på regional nivå, samtidigt som politiker fattar beslut som befinner sig nära innehållet i den konstnärliga verksamheten.”

Enligt Myka sker dessutom en målstyrning som riskerar att påverka den konstnärliga friheten negativt. Denna målstyrning äger rum på en övergripande nivå, men också i relation till kulturinstitutioner och bidragsgivning. Delvis härrör denna målstyrning från ”politisk styrning på statlig nivå”. Den regionala kulturpolitiken är enligt Myka ofta underordnad eller en del av regionala utvecklingssträvanden. Kulturen förväntas bidra till att stärka regioners attraktivitet, folkhälsa, ekonomiska tillväxt och hållbara utveckling. Uppgifterna kan finnas formulerade på allmän nivå i regionala utvecklingsstrategier, som i sin tur ekar i regionala kulturplaner, men kan också ingå i enskilda kulturverksamheters uppdrag och i riktlinjer för bidragsgivning. Enligt rapporten finns liknande målstyrning ”i förhållande till andra horisontella perspektiv som delvis är kopplade till kultursamverkansmodellen”.

För att belysa problematiken gör Myka en distinktion mellan å ena sidan *kulturpolitiska mål* och å andra sidan *mål med kulturpolitiken*. Medan de förra syftar på de mål som kulturpolitiken i sig bör sträva mot, syftar de senare på de ändamål som kulturpo-

FÖR ATT BELYSA PROBLEMATIKEN GÖR
MYKA EN DISTINKTION MELLAN Å ENA SIDAN
KULTURPOLITISKA MÅL OCH Å ANDRA SIDAN
MÅL MED KULTURPOLITIKEN. MEDAN DE FÖRRA
SYFTAR PÅ DE MÅL SOM KULTURPOLITIKEN I
SIG BÖR STRÄVA MOT, SYFTAR DE SENARE PÅ
DE ÄNDAMÅL SOM KULTURPOLITIKEN KAN
ANVÄNDAS TILL.

litiken kan användas till. Distinktionen knyter an till den gamla diskussionen om konstens egenvärde kontra en mer instrumentell konstsyn. Det är inte givet att konst-externa mål med kulturpolitik utan vidare kan avfärdas som stridande mot principen om armlängds avstånd. Det finns legitima sätt för kulturpolitiken att samverka med andra politikområden och samhällsintressen. Men då gäller det att väga dessa externa intressen och värden mot konstens och kulturens egna, inre värden. Såväl regionala utvecklingsplaner som regionala kulturplaner, för att inte tala om den dagliga praktiken, löper risk att skapa mål för och på annat sätt styra den regionala kulturen som är till skada för den konstnärliga friheten och kvaliteten.

För att komma till rätta med dessa potentiella risker rekommenderar Myka ett antal åtgärder:

”Att regioner /.../ tydliggör sin hållning i frågor om konstnärlig frihet. I detta sammanhang bör de avstå från uppdrag, kriterier och satsningar som anger önskade samhällseffekter eller särskilda ämnen eller perspektiv i det konstnärliga innehållet. I relation till principen om armlängds avstånd bör regioner och kommuner i större utsträckning använda sig av externa sakkunniga i bedömningsprocesser. De bör också se över möjligheterna att i större utsträckning inkludera icke-politisk representation i regionala och kommunala kulturinstitutioners styrelser.”

ARGUMENT FÖR PRINCIPEN OM ARMLÄNGDS AVSTÅND

Den brittiske ekonomen John Maynard Keynes (1883–1946) räknas som upphovsman till principen om armlängds avstånd i kulturpolitiska sammanhang. Strax efter andra världskriget, med erfarenheterna från Hitlers Tyskland och Stalins Sovjet i färskt minne, tog han initiativ till en organisation som skulle se till att konstarterna kunde spridas i befolkningen utan att politikerna utnyttjade dem i eget syfte.

Denna anti-totalitära motivering till armlängdsprincipen, att tillse att konsten inte utnyttjas till politisk propaganda, har framhållits sedan dess. Men det var inte vilken konst som helst som skulle spridas bland massorna. Det var god konst som Arts Council fick i uppdrag att stödja. Kvalitet snarare än kvantitet. Under 1900-talets första decennier ingick Keynes i den så kallade Bloomsbury-gruppen, som till sina framträdande författare och konstnärer räknade Virginia Woolf och E. M. Forster. Det var en samling konstnärligt och politiskt radikala intellektuella, som hyste en djup motvilja mot statens och politikens försök att styra konsten. Till att bedöma konstnärlig kvalitet krävdes konstnärer eller åtminstone estetisk expertis. Detta synsätt bar Keynes med sig livet ut.

Uppfattningen att det bör finnas en skillnad mellan politiken och konsten knyter an till en tankegång med långa rötter. Redan på 1700-talet hade filosofer fört fram idéer om maktindelning, att skilja mellan lagstiftande, dömande och verkställande makt (parlament, rättsväsende, regering). Ibland utpekades pressen (medierna) som den fjärde statsmakten, vars oberoende och uppgift att självständigt granska övriga statsmakter har ansetts vara av godo för samhället som helhet. Det är ingen tillfällighet att public service-företag som BBC och Sveriges Radio grundades i samma veva som demokratins genombrott i Storbritannien och Sverige. Definitionen av public service är att verka i allmänhetens tjänst men att stå fri från politisk styrning. Med liknande argument motiveras vetenskapens och forskningens frihet.

En svensk egenhet är den så kallade dualismen, som sedan frihetstiden syftar på den relativa självständighet som myndigheter och ämbetsmän åtnjuter i förhållande till regeringskansli och departement. Denna relativa autonomi ifrågasattes i slutet av 1900-talet av managementteorier, som beordrade offentliga förvaltningar att fokusera på styrning och effektivitet snarare än oväld och legitimitet. 2010-talet innebar en uppgörelse med dessa teorier under Stefan Löfvens paroll: "Välfärdens proffs ska få vara proffs." Initiativ togs för att återupprätta den tillit mellan folkvalda och tjänstepersoner som anses nödvändig för att demokratins huvudaktörer, var för sig och tillsammans, på bästa sätt ska kunna utföra sina respektive uppgifter. Som konsekvens kom kultur-tjänstepersonernas professionella integritet att värnas med hänvisning till principen om armlängds avstånd.

Keynes är känd som förespråkare för en i marknadsekonomin aktivt ingripande stat. Det finns ett inre samband mellan de keynesianska teorier som ligger bakom välfärdsstaten och idén om armlängds avstånd. I det perspektivet kan kulturpolitik betraktas som en utvidgning av den allmänna välfärdspolitikens inriktning på materiella behov till "en totalt sett rikare livsmiljö med större spelutrymme för de enskilda att på ett personligt mångfaldigt sätt förverkliga sig själva och sina lyckomöjligheter".

Så högtidligt formulerade sig den svenske ämbetsmannen Roland Pålsson, en av nyckelpersonerna bakom den nya kulturpolitik som riksdagen fastslog

1974. Också Pålsson funderade över behovet av avstånd mellan konsten och politiken. I "Det möjliga samhället" (1967) gjorde han en distinktion mellan kulturpolitik i vidare mening, som han kallade "de institutionella förhållandena", och kulturpolitik i snävare mening, som uppmuntrar konstnärerna och ger konsten förutsättningar att fungera. Det var inte enbart av ideella skäl som Pålsson argumenterade för politikens icke-inblandning i konstens innehåll: "All erfarenhet visar att försök till innehållslig påverkan och styrning av det konstnärliga och intellektuella livets inriktning inte bara är dömda att misslyckas utan också leder till olycka för samhället och mänsklig förnedring."

Kring tanken att politiken borde begränsas till att ge konsten förutsättningar att verka för samhällets bästa växte fram ett brett politiskt samförstånd. I Europa bröts detta samförstånd på allvar först med nyliberalismen, vars kritik mot den "keynesianska" kulturpolitiken med ett självständigt Arts Council grundades i en ideologisk övertygelse om att konstens finansiering borde skötas av marknaden; till statens uppgifter hörde den inte. Konstnärer och kulturskapare uppmuntrades att bli småföretagare inom kulturella och kreativa näringar. Den nyliberala antipolitiken och reträtten från staten skapade ett tomrum som snart fylldes av auktoritära, nationalistiska krafter. I början av det nya millenniet riktade högerpopulister kritik mot vad man såg som globaliseringens negativa effekter och det politiskt-mediala etablissemangets elitism och folkförakt. Gentemot en kulturpolitik som i hög grad förlorat kontakten med folkbildningens emancipatoriska etos som den en gång föddes ur, förde de fram kulturellt och politiskt sprängstoff som identitet, kulturarv och kanon.

I den nya museilagen (2017:563) mobiliserades armlängdsprincipen som värn mot denna politisering av konsten och kulturinstitutionerna, och som försvar för en förvaltningskultur som respekterar kulturtjänstepersoners professionella integritet.

Det har inte hindrat att principen på 2020-talet har omdefinierats av politiska krafter, som strävar efter att omvandla kulturlivet med det motsägelsefulla argumentet, att ingen politiker ska påverka det konstnärliga innehållet, men ingen konstnär ska heller kunna göra vad som helst med skattepengar.

KOMPETENS ELLER SMAK?

EXPERT ELLER VEM SOM HELST?

KONST ELLER KULTUR?

KONSTNÄRLIG KVALITET OCH/ELLER

PROFESSIONELL INTEGRITET?

SJÄLVSTÄNDIGHET OCH/ELLER DELAKTIGHET?

KONSTNÄRLIG AUTONOMI ELLER

REGIONAL UTVECKLING?

DILEMMAN

Principen om armlängds avstånd är alltså varken entydig eller oföränderlig. Ambivalensen tar sig uttryck i bland andra följande dilemman:

Kompetens eller smak? Ett villkor för principen om armlängds avstånd tycks vara övertygelsen att konstnärligt kunnande är en specifik och av samhället efterfrågad kompetens (expertis, yrkeskunskap, utbildningsmål) och kollektiv nytthet som för att komma till sin rätt och skapa kvalitet kräver frihet. Utan denna övertygelse vore den konstnärliga friheten och dess skapelser enbart uttryck för individuell smak som varken kan motivera principen om armlängds avstånd eller samhällets stöd i övrigt.

Expert eller vem som helst? I resonemanget ovan följer sig en paradox. I likhet med exempelvis grundforskning är konst en högt specialiserad verksamhet. Men till skillnad från forskningen kräver konsten i princip inga förkunskaper för att förstås eller upplevas. Den är för vem som helst om än inte för alla.

Konst eller kultur? I rapporten "Så fri är konsten" skriver Myndigheten för kulturanalys om "konstnärer och kulturskapare" som mer eller mindre liktydiga begrepp. Men som villkor för principen om armlängds avstånd är "konstnärlig frihet" bara tillämplig på konst av viss verkshöjd eller kvalitet. Kulturlivet har en stor spännvidd från "kultur", som närmast social eller pedagogisk verksamhet, till "konst" med

professionella, estetiskt nyskapande ambitioner. Om resonemanget kring "Kompetens eller smak" är giltigt så kan principen om armlängds avstånd inte tillämpas över hela skalan. Då blir frågan: var går gränsen mellan "konst" och "kultur"? Och vem drar den?

Konstnärlig kvalitet och/eller professionell integritet? Den konstnärliga frihet som är ett villkor för principen om armlängds avstånd består inte bara i att skapa konst av hög kvalitet, utan också i att upphovspersonen själv bestämmer vad och hur hen skapar. I det senare fallet är det inte den estetiska kvaliteten utan den kreativa integriteten som avgör huruvida principen om armlängds avstånd ska tillämpas. Denna kreativa integritet har (parallellt med att gränsen mellan "konst" och "kultur" relativiserats) utvidgats till att omfatta kulturyrken i vid mening, som bibliotekarier och andra kultur-tjänstepersoner, vilka i kraft av sin professionella expertis åberopar principen om armlängds avstånd till skydd mot politisk intervention. Å ena sidan bör alltså tjänstepersoner på kulturområdet iaktta armlängds avstånd till konstnärer och kulturskapare. Å andra sidan kan de hänvisa till armlängdsprincipen som värn mot otillbörlig politisk påverkan.

Självständighet och/eller delaktighet? I "Så fri är konsten" skriver Myndigheten för kulturanalys om de mållkonflikter som kan uppstå mellan statliga och regionala "mål med kulturpolitiken" och "kulturpolitikens egna mål". Men det finns också

en potentiell målkonflikt inskriven i själva de nationella kulturpolitiska målen, nämligen mellan ”Självständighetsmålet” och ”Delaktighetsmålet”: att å ena sidan ”främja kvalitet och konstnärlig förnyelse” och å andra sidan ”främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor”?

För Keynes och hans samtida var detta inget dilemma, vilket framgår av mottot för det tidiga 1950-talets Arts Council: *”few, but roses”*. Att ”rosorna” (det vill säga kvalitetskonsten) som skulle odlas var ”få” erbjöd inget avgörande hinder, huvudsaken var skönheten som skulle spridas i befolkningen.

När den moderna kulturpolitiken lanserades i Sverige på 1970-talet betonades snarare de fördelningspolitiska målsättningarna med kulturpolitiken. Att konsten skulle bli ”allas egendom” hade länge väglett folkrörelsernas kultursträvanden. Det betydde inte att man saknade respekt för konstnärlig kvalitet. Med idealism och vördnad närmade man sig de klassiska mästerverken i studiecirklar och på folkhögskolor.

På 2020-talet kan förhållandet mellan ”Delaktighetsmålet” och ”Självständighetsmålet” framstå som ett dilemma, som det omöjliga valet mellan populism och elitism. Demokratins majoritetsprincip och konstens autonomi kan förefalla stå i motsats till varandra. Men konsten kan ställas inför demokratiska utmaningar om att nås, diskuteras och skapas av fler än de redan inrigda, och till demokratin kan ställas uppfordrande frågor om kvalitet, som erinrar om att demokrati kan vara mer än en styrelseform.

I det perspektivet förvandlas dilemmat till en utopi: delaktighet och självständighet. För en demokratisk och kvalitetsmedveten kulturpolitik förutsätter målen varandra.

Konstnärlig autonomi eller regional utveckling?

Inom en regional organisation med mer eller mindre tydliga utvecklingsmål – att göra regionen till en attraktiv plats att arbeta och bo i kan uppstå tankar om att all verksamhet ska bidra till utvecklingsmålen som därför betraktas som överordnade. Tillsammans med den närhet som kan växa fram mellan politisk ledning, förvaltning och kulturbolag kan de sistnämnda komma att betraktas just som en regional verksamhet snarare än som en kultur-

verksamhet i egen rätt. En regionteater kan enligt uppgift ha inte mindre än arton ålagda mål för sin verksamhet, av vilka teaterkonsten upptar endast en tredjedel. Resten är så kallad outreach, pedagogisk och annan verksamhet i vilken teaterns anställda aktivt uppsöker sin publik. Frågan är huruvida dessa ålagda ”teater-externa” uppgifter ska betraktas som överträdelser av armlängdsprincipen. Eller uttrycker de snarare en uppdaterad, ”modern” version av regionala kulturverksamheters villkor och uppdrag på 2020-talet?

DEFINITION OCH AKTÖRER

Principen om armlängds avstånd föreskriver ett önskvärt förhållande mellan politisk styrning och konstnärlig frihet i en demokratisk rättsstat.

Det är en princip som tolkas delvis olika i olika länder. Den är ingen lag även om den omgärdas av lagar (kommunallagen, bibliotekslagen, arkivlagar, aktiebolagslagen) och i ett fall är inskriven i lag (museilagen). Snarare är principen att betrakta som norm eller uttryck för en organisationskultur, präglad av ämbetsmannaetik och strävande mot ideal som oväld, objektivitet etc.

Det ”avstånd” som principen föreskriver tar sig olika uttryck. Ursprungligen bestod det i inrättandet av ett *relativt självständigt organ* mellan politiken och konsten, finansierat och på uppdrag av staten, befolkat av personer med konstnärlig kompetens och gott anseende men utan politiska kopplingar. Det eftersträvade *organisatoriska skyddet* kan ta sig andra uttryck, exempelvis genom tillsättandet av ”referensgrupper” bestående av personer med specialistkompetens på tidsbegränsade mandat. ”Avståndet” kan också upprätthållas genom att den enskilde politikern *självmant avstår* från att lägga sig i ärenden som berör konstens frihet. Så betraktat framstår det frivilliga avståndet som en motsvarighet till anmälan av jäv.

Definitionens ”önskvärda” förhållande mellan politisk styrning och konstnärlig frihet är inte enbart en fråga om *avstånd*. Det handlar också om tillit och integritet, inte minst mellan politiker och tjänstepersoner, och respekt för varandras olika och för demokratin centrala roller.

De aktörer som berörs av principen om armlängds avstånd är i första hand politiker och tjänstepersoner, i andra hand konstnärer, kulturutövare och kulturinstitutioner. Men även allmänhet, kulturföretag och medier berörs av principens konsekvenser. Det är viktigt att notera att dessa aktörer, liksom relationen dem emellan, förändras över tid. Varken samhället eller det politiska uppdraget är detsamma på 2020-talet som det var när principen tillkom på 1940-talet eller utgjorde en utgångspunkt för den svenska kulturpolitiken på 1970-talet. Den kulturbyråkrati och förvaltningskultur som vuxit fram under senare decennier går inte att jämföra med situationen tidigare.

På motsvarande sätt är det med konsten. Den syn på konst, litteratur och musik som var Keynes' är för länge sedan övergiven av dagens konstnärer, som snarare än "splendid isolation" i flera fall söker intervensera samhälleliga strukturer de tidigare skydde som pesten (tänk bara på exempel som Lars Vilks och Anna Odell).

Allmänhetens syn på och relation till konst, kultur och politik har också genomgått transformationer, som kanske enklast beskrivs som att "publiken" inte längre nöjer sig med att vara publik, utan vill vara medskapare och ha ett ord med i laget om vilken konst som ska pryda gator och torg.

Tendensen förstärks av en kulturmarknad som tack vare den digitala revolutionen har exploderat under senare decennier. Detta har inte minst påverkat medierna, som har att förhålla sig till de opinionsyttringar som gör sig hörda på sociala medier och andra digitala plattformar.

Att analysera dessa förändringar och peka ut deras konsekvenser är inte möjligt inom ramen för denna rapport. Men alla inblandade bör hålla i minnet att liksom principen om armlängds avstånd i sig är en skapelse av människor som verkat i historien – och formulerat tankar kring maktodelning, konstens autonomi, antitotalitarism, kulturell välfärd, förvaltningskultur – söker den idag sin nutida innebörd och praktik.

HUR KAN POLITISK STYRNING PÅVERKA KONSTNÄRLIG FRIHET?

Enligt vår preliminära definition föreskriver principen om armlängds avstånd ett önskvärt förhållande mellan politisk styrning och konstnärlig frihet, det vill säga mellan demokratiskt inflytande och konstnärligt skapande. Styrningen är komplex och kan ta sig en rad olika former, som kan vara både direkta och indirekta. Hypotetiskt kan politisk styrning påverka den konstnärliga friheten på bland annat följande vis:

- Beslut (av politiker och/eller tjänstepersoner på olika nivåer)
- Resurser (exempelvis bidrag eller lokaler som ställs till förfogande eller nekas)
- Styrande dokument och lagar (kulturplan, årliga verksamhetsplaner, grundvillkors-dokument, ägardirektiv, överenskommelser, bolagsordningar; statliga direktiv; kommunallag, bibliotekslag, museilag, arkivlagar, aktiebolagslag)
- Organisationsstruktur (kulturpolitikens position i organisationshierarkin, relationen mellan nämnd-förvaltning-kulturverksamheter)
- Organisationskultur (informell internkommunikation, samtalskultur/takhöjd, normer, ämbetsmannasetik)
- Offentlig kommunikation (extern kommunikation via webbplats, pressmeddelande etc; folkvaldas mediala (de)legitimering av politikområdet kultur)

II. SÅRBARHETER OCH KOMMENTARER

Analysen av identifierade sårbarheter i Region Kronobergs kulturpolitiska system och dess kulturbolag utgår från dels inläsning av befintliga styrdokument, andra regioners kulturplaner och internationell forskning, dels intervjuer med relevanta personer från politiken och tjänstemannasidan, samt en interregional dialog. Analysen är uppdelad i tre huvudavsnitt: organisationsstruktur, styrdokument, organisationskultur. Avslutningsvis ges en sammanfattning av Nätverkstans råd och rekommendationer vad gäller Region Kronobergs fortsatta arbete med principen om armlängds avstånd.

A. ORGANISATIONS-STRUKTUR

Analysen av Region Kronobergs kulturpolitiska organisationsstruktur inklusive roller, ansvarsfördelning och kommunikationsvägar fokuserar ett antal sårbarheter som uppdagats i intervjuer och/eller dokumentinläsning. I samband med beskrivningen av varje potentiell sårbarhet följer Nätverkstans kommentar.

BEHOVET AV SAMSYN

Principen om armlängds avstånd springer ur en övertygelse om konstens och kulturens värde för den enskilda människan och för samhället som helhet. Den ska därför inte betraktas som ett direktiv eller regel som ålagts den regionala organisationen

uppifrån, utan som ett uttryck för gemensamma ideal som mänskliga rättigheter, yttrandefrihet och demokrati. Följaktligen är det viktigt att hela den regionala organisationen, från regionfullmäktige och regionsstyrelse till kulturnämnd och tjänstepersoner, ser på de kulturpolitiska målen inte som instrument för att uppnå attraktivitet och tillväxt utan som mål i sig.

STYRELSESAMMANSÄTTNING

Myndigheten för kulturanalys föreslår att regioner bör se över möjligheterna att i större utsträckning ”inkludera icke-politisk representation” i regionala kulturinstitutioners styrelser. Våra respondenter har lite olika uppfattningar om styrelserepresentationen i de kulturbolag som Region Kronoberg är delägare i. Flera intervjupersoner framhåller värdet av politiker i styrelsen eftersom dessa kan föra kulturverksamhetens talan in i det demokratiska system som har att besluta om resurser till verksamheten i fråga. Andra uttrycker behov av bredare kompetens än den politiska, och då inte bara vad gäller ämneskompetens inom de aktuella kulturområdena, utan kanske än mer vad gäller expertisområden som juridik, ekonomi, fastigheter, marknadsföring med mera.

Nätverkstans kommentar: En styrelse för en kulturverksamhet som enbart består av politiker utgör enligt vår mening en risk för negativ inverkan på den konstnärliga friheten. Frågan om breddad styrelsekompetens berör egentligen inte armlängdsprincipen annat än indirekt, men kan motiveras utifrån kulturbolagets specifika behov.

BESLUTSFATTANDE OCH TJÄNSTEMANNABEREDNING

En fråga handlar om var och hur beslut fattas. Exempel ett: I samband med en mångmiljonsatsning på en ny basutställning i Utvandrarnas hus framfördes önskemål från politiken att en del av utställningen skulle beröra samtida migration, en uppgift som museet fann svår att "musealisera". Förslaget varken tjänstemannabereddes eller diskuterades i kulturnämnden innan det landade hos museet. Exempel två: Under ett möte med kulturnämnden diskuterades ett förslag om läsförmedling åtgärder, vilket så småningom resulterade i att ett konkret förslag om "småländska sagor" skickades till den regionala förvaltningen Biblioteksutveckling Blekinge Kronoberg och den ideella föreningen Berättarnätet Kronoberg – utan föregående tjänstemannaberedning.

Nätverkstans kommentar: Båda fallen är problematiska ur perspektivet armlängds avstånd eftersom politiker på olika nivåer fattat beslut som handlar om konkret innehåll i kulturverksamhet. I båda fallen överskrider också de principer som enligt kulturplanen gäller för politikernas agerande. Här krävs mekanismer – som tjänstemannaberedning och internrevision – som påpekar och motverkar den här typen av beslut och direkta uppdrag mellan politiker och kulturbolag.

SITTA PÅ FLERA STOLAR

I vissa fall kan kulturpolitiker sitta på flera stolar: samtidigt inneha kommunala eller regionala tjänster och politiska uppdrag. I andra fall kan en politiskt tillsatt styrelseordförande komma alltför nära verksamheten genom att föreslå innehåll eller träda in som tillförordnad vd.

Nätverkstans kommentar: Sådant agerande kan, även om det är orsakat av intresse och engagemang, strida mot armlängdsprincipen. Överträdelserna borde egentligen förhindras av de skrivningar som finns i kulturplanen. Att så inte sker torde bero på otillräcklig kontroll och uppföljning, som därför behöver stärkas.

ARMLÄNGDSPRINCIPEN – AKTIEBOLAGSLAGEN

En uppfattning som vi mött i intervjuerna är att det finns en likhet mellan den skyldighet som varje styrelseledamot har enligt aktiebolagslagen, att verka för bolagets bästa, och principen om armlängds avstånd, vilket kan leda till slutsatsen att armlängdsprincipen är onödig.

Nätverkstans kommentar: Det finns paralleller, men ett sådant resonemang bortser från att armlängdsprincipen inte bara stipulerar maktindelning utan också betonar att det finns ett samhälleligt värde i konstnärlig frihet, som har både en kvalitetsaspekt och en integritetsaspekt. Det finns alltså goda skäl att hålla en diskussion levande kring likheter och skillnader mellan aktiebolagslag och armlängdsprincipen.

B. STYRDOKUMENT

I den kulturpolitiska strukturen finns ett antal dokument som är styrande för Region Kronoberg och de verksamheter som ägs, delägs, får driftsanslag eller på annat sätt har ekonomiska relationer till regionens kulturnämnd. För den interna verksamheten, förvaltningen, är det Kulturnämndens verksamhetsplan som i huvudsak är styrande. Nedan följer en genomgång som kortfattat beskriver de olika dokumentens funktion i strukturen, vilka sårbarheter de innehåller samt Nätverkstans rekommendationer för att minska risken för negativ påverkan på den konstnärliga friheten.

ÖVERGRIPANDE STYRDOKUMENT

"Policy för lika möjligheter och rättigheter i en hållbar Region Kronoberg" beskriver det förhållningssätt som verksamheten inom Region Kronoberg vilar på. Utgångspunkten i policyn är de grundläggande mänskliga rättigheterna. Region Kronobergs budget är det övergripande styrdokument som omsätter vision och värdegrund till långsiktiga mål.

ÖVERORDNING AV DEN REGIONALA UTVECKLINGSSTRATEGIN I FÖRHÅLLANDE TILL DEN REGIONALA KULTURPLANEN ÖKAR RISKEN FÖR MÅLKONFLIKTER MELLAN ÖVERGRIPANDE UTVECKLINGSMÅL OCH KULTURPOLITIKENS EGNA MÅL.

Nätverkstans kommentar: Inget av dessa övergripande dokument innehåller några direkta formuleringar som riskerar att påverka den konstnärliga friheten negativt.

GRÖNA KRONOBERG 2025 – REGIONAL UTVECKLINGS- STRATEGI FÖR KRONOBERGS LÄN 2019–2025

Den regionala utvecklingsstrategins syfte är att definiera de övergripande målen och prioriteringarna för regionen fram till 2025. Tillsammans med Regional kulturmiljöplan och Plan för besöksnäringen återfinns Regional kulturplan som understrategi till den regionala utvecklingsstrategins mål ”Vi växer i öppna och hållbara livsmiljöer” och dess prioritering ”En plats att vilja leva och bo på”. På insatsområdet ”Skapa ett mer levande offentligt rum som arena för kultur, aktivitet och evenemang” presenteras åtgärds punkter som ska bidra till stärkt kulturutbud och ökad tillgång till kultur i hela länet, öka attraktiviteten, locka besökare och förbättra förutsättningarna för människor att vilja bosätta sig i länet. Den regionala kulturplanen nämns även som en av understrategierna till prioriteringen ”Utveckla en innovativ region och ett brett näringsliv” (angående kulturella och kreativa näringar).

Oklarhet råder huruvida den regionala utvecklingsstrategin är överordnad eller sidoställd med den regionala kulturplanen. Personer i ledande

positioner ger i våra intervjuer uttryck för olika uppfattningar: vissa att den är och bör vara överordnad, andra att den är och bör vara sidoställd.

Nätverkstans kommentar: Det finns goda skäl att klargöra dokumenthierarkin för alla inblandade. Detta är inte enbart en semantisk fråga. Överordning av den regionala utvecklingsstrategin i förhållande till den regionala kulturplanen ökar risken för målkonflikter mellan övergripande utvecklingsmål (av Myndigheten för kulturanalys kallade ”mål med kulturpolitiken”) och kulturpolitikens egna mål. Samtidigt bör oron för att överträda principen om armlängds avstånd inte avskräcka andra politikområden från att bidra till att uppfylla kulturpolitiska mål och ta vara på de positiva effekterna.

KULTURPLAN KRONOBERG 2022–2024

Kulturplan Kronoberg 2022–2024 är en kulturpolitisk strategi som beslutades av regionfullmäktige 27 oktober 2021. Kulturplanen beskriver nuläge och utveckling för den regionala kulturverksamheten och utgör styrdokument för det kulturpolitiska området på regional nivå. Regionernas kulturplaner ingår i den nationella kultursamverkansmodellen och regleras av en statlig förordning. Förordningens villkor ligger till grund för regionernas fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet och arbetet med att ta fram och genomföra de regionala kulturplanerna.

Kulturplanen är det övergripande verktyget i den regionala kulturnämndens ”styrkedja” tillsammans med kulturnämndens årliga verksamhetsplan, som styr den interna verksamheten; överenskommelser, ägardirektiv eller planer, som styr regionens kulturverksamhet; samt kulturnämndens grundvillkor, som utgör det samlade regelverket.

Nätverkstans kommentar: Som styrande dokument i strukturen har kulturplanen föredömliga formuleringar när det gäller att minska risken för negativ inverkan på den konstnärliga friheten. På flera ställen i dokumentet förs resonemang kring kulturpolitiska utgångspunkter, målkonflikter, konstnärlig frihet och armlängds avstånd, som både i sig minskar risken för styrning med negativ inverkan på den konstnärliga friheten, men som också för fram konflikter och dilemman i ljuset för att möjliggöra samtal och reflektion: ”I Region Kronoberg innebär principen om armlängd avstånd att den politiska nivån beslutar om ramar på övergripande nivå, i form av mål och villkor, samt fördelar resurser för att uppnå dem. Konstnärliga bedömningar överläts till professionen: det vill säga sakkunniga ämnesexperter, konstnärliga ledare eller personer med konstnärlig kompetens.”

Kulturplanen har konsekventa skrivningar i relation till utvecklingsstrategin för att i största möjliga mån undvika målkonflikter mellan kulturpolitiska mål och mål med kulturpolitiken: ”I Region Kronoberg är kulturplanen *kopplad till* Gröna Kronoberg 2025 [...]”, ”Kulturplanen *bidrar till* målen i Gröna Kronoberg 2025 [...] och ”Den regionala kulturpolitiken *bidrar till* regional tillväxt och innovation genom att främja konstnärliga och kreativa processer och kulturskapares villkor.”

”[...] Konst och kultur kan *generera samhällsnytta* och värden som hållbar utveckling, attraktivitet, social sammanhållning, god hälsa eller ekonomisk tillväxt, men *ur ett kulturpolitiskt perspektiv ligger huvuduppgiften och styrkan* i första hand i egenvärdet.” (Våra kursiveringar.)

Kulturplanen ingår i en återrapporteringscykel för Gröna Kronoberg 2025 men givet att dessa rapporter följer samma mönster som hållningen till utvecklingsstrategin i kulturplanen ser vi inga risker med ett sådant förfarande.

GRUNDVILLKOR FÖR REGIONAL KULTURVERKSAMHET 2023, FÖRENKLADE GRUNDVILLKOR FÖR REGIONALA DRIFTSANSLAG 2023, GRUNDVILLKOR FÖR STRATEGISKA UTVECKLINGSMEDEL 2023

Grundvillkorsdokumenten är en central del i genomförandet av den regionala kulturplanen och för kulturnämndens styrning och uppföljning, framför allt av de externa regionala kulturverksamheter som ingår i kultursamverkansmodellen.

Alla tre dokumenten innehåller övergripande mål och syfte som beskriver vad kulturnämndens driftsanslag förväntas bidra till och att arbetet ska ”präglas av konstnärlig frihet, hög kvalitet, goda villkor för professionella kulturskapare och en god tillgänglighet för invånare och besökare i Region Kronoberg”.

Två av dokumenten, Grundvillkor för regional kulturverksamhet 2023, Förenklade grundvillkor för regionala driftsanslag 2023, innehåller ett avsnitt, ”Principer för styrning”, som beskriver att regionen arbetar enligt principen om armlängds avstånd både på politisk och förvaltningsnivå. Grundvillkoren innehåller avsnitt som beskriver redovisning och uppföljning, både skriftliga och i dialoger.

Det dokument som saknar principer för styrning innehåller skrivningen ”För externa projekt behöver en aktiv dialog ha förts med Region Kronoberg innan ansökan lämnas in”.

Nätverkstans kommentar: Formuleringarna i avsnittet ”Principer för styrning” minskar risken för negativ inverkan på den konstnärliga friheten. Uppföljningen av villkoren innebär en möjlighet att se till att så också är fallet. Dokumentet Grundvillkor för strategiska utvecklingsmedel 2023 saknar dessa formuleringar. Sådana projekt kräver aktiv dialog för att ens vara möjliga att söka medel för. Om projektet innehåller konstnärligt skapande verksamhet innebär både dokumentstrukturen och dialogvillkoret uppenbara sårbarheter.

I och med att verksamheter med driftsanslag har

både skriftliga och dialogiska uppföljningar en gång om året finns möjlighet att följa upp hur verksamheterna har arbetat med beslutsfattande i frågor som handlar om konstnärligt innehåll. Vår rekommendation är att detta genomförs och att frågan om armlängds avstånd blir en återkommande del av de årliga uppföljningarna.

ÄGARDIREKTIV OCH BOLAGS- ORDNINGAR FÖR AB REGION- TEATERN BLEKINGE KRONOBERG, KULTURPARKEN SMÅLAND AB OCH MUSIK I SYD AB

De tre största regionala kulturverksamheterna i Region Kronoberg är hel- eller delägda aktiebolag och det är genom bolagsordningarna och ägardirektiven ägarna styr de tre kulturbolagen. Enligt aktiebolagslagen är det Region Kronobergs ansvar som ägare att bland annat bestämma bolagsordningens innehåll. Regionfullmäktige utfärdar ägardirektiv som beslutas på bolagsstämman och därmed blir bindande för bolaget och dess ledning. Flera av de intervjuade i genomlysningen hänvisar till ägardirektiven: "Det är där styrningen sker." "[...] med tydliga ägardirektiv ser jag inga problem med armlängds avstånd."

Direktiven innehåller både skrivningar som a) är upp till den enskilde att tolka, b) horisontella mål med potentiella målkonflikter, c) formuleringar och mål med potential att minska risken för negativ inverkan på den konstnärliga friheten eller till och med syftet att förhindra att negativ inverkan sker.

Nätverkstans kommentarer: På en övergripande nivå föreslår vi att ägardirektiven ses över med särskilt fokus på de formuleringar som ökar risken för styrning som påverkar den konstnärliga friheten negativt. Samt att sträva efter formuleringar som är så entydiga som möjligt.

Liksom i de årliga uppföljningarna av verksamheterna med driftsanslag finns det i relation till bolagen möjlighet att lägga till frågor i den årliga översynen, verksamhetssamtalen och/eller ägar- samråden som följer upp det som står i direktiven om armlängds avstånd och det inflytande över verk-

samhetens innehåll som finns inskrivet i §5 Musei- lagen (2017:563), vilken i Region Kronoberg endast gäller för Kulturparken Småland AB.

Ett förslag är att ge de lekmanarevisorer som bolagen är ålagda att utse genom bolagsordningen ett särskilt uppdrag att bevaka principen om armlängds avstånd och årligen se över bolagen utifrån det perspektivet. Detta skulle enligt vår mening bidra till en kontinuerlig reflektion med stor lärandepotential i alla politiska församlingar på den regionala nivån, liksom på tjänstemannasidan.

a) Svårtolkade/öppna/ej entydiga formuleringar:

Exempel på den här typen av formuleringar finns i ägardirektivet till AB Regionteatern Blekinge Kronoberg i det första stycket: "Bolaget är en del av delägarnas verksamhet, vilket ska beaktas av bolaget." Vad menas med att vara en del en delägarnas verksamhet och på vilket sätt ska detta beaktas av bolaget? Det är inte säkert att detta är av avgörande betydelse för någon styrning med negativ inverkan på den konstnärliga friheten men kan inte heller uteslutas.

Ytterligare en formulering som inte är helt entydig är: "Bolaget får inte heller bedriva verksamhet som inte är förenlig med den kommunala kompetensen." Vad för slags verksamhet är det som inte får bedrivas? Vad som ryms i begreppet kommunal kompetens är vagt och undflyende. Det styrs av domstolspraxis och kan därmed ändras över tid.¹

En formulering som öppnar upp för politisk styrning med negativ inverkan på den konstnärliga friheten finns i Musik i Syd AB:s ägardirektiv: "Musica Vitae och Ensemble Mare Balticum skall därvid ha en framträdande roll, liksom nyskapande musik i alla dess former." Så länge ensemblerna själva styr över sitt konstnärliga innehåll och att sakkunniga fattar beslut om vad som är nyskapande sker ingen negativ påverkan, men då styrelsen är ansvarig för att ägardirektiven uppfylls öppnar den här typen av formuleringar en gråzon där det kan vara svårt att hålla armarna i styr.

b) Horisontella mål (potentiell målkonflikt):

I alla tre verksamheters direktiv finns det så kallade horisontella mål som innebär en potentiell mål-

¹ <http://advokatsundstrom.se/kommunal-kompetens/>

konflikt för verksamheterna. Till exempel: "För bolagets verksamhet är delägarnas målsättningar inom kultur, regional utveckling, hållbarhet och lika möjligheter och rättigheter av särskild vikt." Eftersom målsättningar skrivs fram utan inbördes ordning finns det här en uppenbar risk att målsättningar inom t ex regional utveckling får en negativ inverkan på den konstnärliga friheten. Ytterligare ett exempel lyder: "Bolagets verksamhet ska kvalitetssäkras med utgångspunkt i social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet." Och det mål som nämns ovan för Musik i Syd AB innehåller villkor som skulle kunna hamna i konflikt med den konstnärliga delen av verksamheten.

c) Mål/formuleringar med potential att minska risken för negativ inverkan på den konstnärliga friheten:

Det finns många formuleringar i ägardirektiven med potential att minska och förhindra risken för negativ inverkan på den konstnärliga friheten, exempelvis det ovan nämnda: "Bolagets verksamhet ska präglas av konstnärlig och intellektuell frihet, hög kvalitet, vara oberoende av politiska och ideologiska gruppe- ringar samt värna om demokratin." En mer uttalad formulering är: "Den regionala och kommunala kulturpolitiken arbetar i enlighet med principen om armlängds avstånd. Det innebär att den politiska nivån beslutar om mål och riktlinjer samt lägger fast ekonomiska ramar, men överlåter konstnärliga och andra kvalitativa bedömningar till sakkunniga." För Kulturparken Småland AB finns t o m museilagens §5 inskriven: "I enlighet med museilagens §5 ska museihuvudmännen säkerställa att ett museum har ett bestämmande inflytande över verksamhetens innehåll, vilket ligger i linje med principen om armlängds avstånd som den regionala och kommunala kulturpolitiken arbetar i enlighet med."

För både AB Regionteatern Blekinge Kronoberg och Kulturparken Småland AB finns skrivningar om hur uppföljningen av verksamheterna ska gå till och att skyddet mot negativ inverkan ska prövas kontinuerligt: "[...] prövas aktualiteten i ägardirektiven kontinuerligt i samband med verksamhetssamtal och ägarsamråd."

ÖVERENSKOMMELSE MELLAN VÄXJÖ KOMMUN OCH REGION KRONOBERG KRING DET FRIA ORDETS HUS

(Daterat 2022-01-13 på regionkronoberg.se, diariefördes 2016-05-04, signerades i april och maj 2016)

I dokumentstrukturen finns så kallade kulturpolitiska överenskommelser som träffas mellan regionen och en eller flera kommuner. En sådan överenskom- melse är den mellan Region Kronoberg och Växjö kommun gällande Det fria ordets hus. Verksam- heten finansieras i huvudsak av Växjö kommun och har ett driftstöd av Region Kronoberg. Överenskom- melsen ingår i den kulturpolitiska strukturen och både Växjö kommun och Region Kronoberg har ett ansvar att leva upp till träffad överenskommelse.

Dokumentet (som är äldre än många andra i strukturen) innehåller horisontella målformulering- ar som innebär en potentiell målkonflikt: "Det fria ordets hus ska kvalitetssäkras utifrån ett hållbarhets- perspektiv. I de årliga verksamhetssamtalen ska ett resonemang föras kring genomförd verksamhet med utgångspunkt i hur insatserna kan antas ha påverkat människor och miljö."

Överenskommelsen innehåller också följande: "Den lokala och regionala politiska nivån arbetar enligt principen om armlängds avstånd. Principen bygger på konstens möjligheter att uttrycka sig fritt, vilket är en förutsättning för ett demokratiskt sam- hälle." I praktiken är det inte alltid lätt att försvara yttrandefriheten. En inbjuden författare förhindra- des 2017 att tala om sin nyutkomna bok efter lokala politikerns intervention.

Nätverkstans kommentar: Det är anmärkningsvärt att ingen, vare sig på tjänstemannasidan eller från politikerhåll i kommun eller region, hänvisade till överenskommelsen för att ifrågasätta rimligheten i agerandet. I våra intervjuer berättar en politiker om flera andra händelser som uppenbart stred mot principen om armlängds avstånd, men där regionens kulturnämnd tydligt försvarade idén om konstnärlig frihet.

DET GÅR INTE ATT UTESLUTA ATT DE
SÖKANDE ANPASSAR SINA ANSÖKNINGAR TILL
GÄLLANDE KRITERIER FÖR ATT DÄRMED KOMMA
I FRÅGA FÖR RESPEKTIVE STIPENDIUM. DETTA
ÄR EN UTMANING FÖR HELA DET KULTURPOLITISKA
SYSTEMET PÅ ALLA BESLUTSNIVÅER OCH ÄR
LIKA UNDFLYENDE SOM SVÅRT ATT KOMMA ÅT.

PLAN FÖR KULTURPRISER OCH KULTURSTIPENDIER I KRONOBERGS LÄN

Plan för kulturpriser och kulturstipendier i Kronobergs län är styrande för hur arbetet med den årliga utdelningen av dessa ska gå till. Priserna är en del av det regionala utvecklingsarbetet och styrs övergripande av den regionala kulturplanen. Syftet med priserna och stipendierna är ”att främja den kulturella infrastrukturen och att öka möjligheterna för fler kulturskapare att arbeta i länet”.

Nätverkstans kommentar: Planen innehåller formuleringar om i synnerhet stipendierna som riskerar att ha negativ inverkan på den konstnärliga friheten, framför allt för att de experter som bedömer ansökningar också ska väga in ”jämn fördelning av kön, spridning i länet och kulturområden eftersträvas”: andra kvaliteter än konstnärliga ska viktas i bedömningarna. Det är inte uppenbart så att detta inverkar menligt på den konstnärliga friheten, men kan inte heller uteslutas. Det som är bra med arbetsordningen för stipendierna och priserna är att det är externa expertgrupper (vars mandat bör vara tidsbegränsade) som bedömer ansökningarna, vilket ger ett organisatoriskt skydd gentemot den beslutande politiken. En risk med ordningen är att expertgruppen endast ger förslag och att det är upp till nämnden att fatta beslut. Här finns möjlighet för politiken att göra egna avvägningar som inte utesluter risk för negativ inverkan på den konstnärliga friheten, även om kriterierna är relativt öppet formulerade: ”Stipendiet ska

stödja och uppmuntra betydelsefullt arbete inom skilda konstnärliga områden [...]” Det går inte att utesluta att de sökande anpassar sina ansökningar till gällande kriterier för att därmed komma i fråga för respektive stipendium. Detta är en utmaning för hela det kulturpolitiska systemet på alla beslutsnivåer och är lika undflyende som svårt att komma åt. En sårbarhet i arbetsordningen är definitionen av *externa* experter. I den senaste omgången var fem av sju experter anställda av verksamheter antingen inom Region Kronoberg eller något av de hel- eller delägda bolagen. Endast två kan i någon egentlig mening betraktas som externa. Expertgrupperna bör i högre utsträckning vara fristående från regional byråkrati och geografi.

PLAN FÖR OCH HANTERING AV KONSTNÄRLIG GESTALTNING INOM REGION KRONOBERG

Inköp och hantering av konstnärlig gestaltning i Region Kronoberg regleras och styrs av plan och riktlinjer. Vid större investeringar beslutar kulturnämnden om ett övergripande konstprogram och sedan upphandlas den konstnärliga gestaltningen i enlighet med Lagen om offentlig upphandling.

Exempel: I gällande plan och riktlinjer finns formuleringar som ”Region Kronobergs konstnärliga gestaltning är en del av genomförandet av Gröna Kronoberg 2025 samt dess understrategi Regional kulturplan för Kronobergs län”.

Nätverkstans kommentar: Dessa formuleringar kan leda till målkonflikter, genom att gällande plan är en del av den regionala utvecklingsstrategin och genom den uttalade dokumenthierarkin med kulturplanen som en understrategi.

Exempel: "Plan för konstnärlig gestaltning inom Region Kronoberg styr inköpen utifrån politiska målsättningar [...]"

Nätverkstans kommentar: Det är inte helt entydigt i dokumentet vilka dessa politiska målsättningar är vilket inte utesluter att de skulle kunna påverka den konstnärliga friheten negativt.

Exempel: Vid inköp ska: "Regional anknytning, jämställdhet och mångfald beaktas för att skapa en god balans."

Nätverkstans kommentar: Den här typen av formulering och inköpskrav innebär målkonflikter som riskerar att påverka den konstnärliga friheten negativt.

Exempel: I Plan för konstnärlig gestaltning finns ett stycke om ansvar och uppföljning: "Den regionala politiska nivån arbetar enligt principen om armlängds avstånd i enlighet med Regional kulturplan för Kronobergs län." Vidare definieras principen i relation till det specifika arbetet med konstinköp: "Vad gäller konstinköp innebär principen att kulturnämnden beslutar om Plan för konstnärlig gestaltning inom Region Kronoberg som beskriver ramar för hur inköpen kan göras och överlåter konstnärliga bedömningar till konstanterare och eventuell konstkonsult."

Nätverkstans kommentar: Dessa skrivningar är bra och anmodar ett arbetssätt och ett organisatoriskt skydd för att förhindra negativ påverkan på konstnärlig friheten.

Exempel: I dokumentet Riktlinje för hantering av konstnärlig gestaltning inom Region Kronoberg beskrivs arbetssätt och hantering av den konstnärliga gestaltningen inom regionen. Här beskrivs hur inköpen av fast konst ska organiseras: "För inköp och upphandling av fast konst skapas en expertgrupp med olika kompetenser kopplade till aktuellt projekt kring konstnärlig gestaltning." Och vidare: "Gruppen ska komponeras så att den innehar rele-

vant kunskap om arkitektur, konstnärlig gestaltning, de politiska målsättningarna i Plan för konstnärlig gestaltning inom Region Kronoberg."

Nätverkstans kommentar: Att riktlinjen förordar en grupp bestående av experter inom olika områden är bra och helt i linje med att skapa organisatoriskt skydd som försvårar politisk påverkan på den konstnärliga friheten. Att någon i gruppen också ska ha relevant kunskap om de politiska målsättningarna är ett dilemma eftersom gruppen ska tillse att konsten inom de givna ramarna kan skapas fritt och då föreligger ju en uppenbar risk att de politiska målsättningarna ställer sig i vägen för detta. Konstprogrammet skriver i detalj fram det aktuella gestaltungsprojektet, det är beslutat av kulturnämnd och redogör på ett tillbörligt sätt för hur konstnärlig expertis är avgörande för vilka som dels tilldelas skissuppdrag och vem som slutligen får det konstnärliga gestaltungsuppdraget.

Exempel: Konstprogram Dialysavdelningen, Centrallasarettet Växjö, skriver i detalj fram det aktuella gestaltungsprojektet som är beslutat av kulturnämnden.

Nätverkstans kommentar: Konstprogrammet redogör på ett tillbörligt sätt för hur konstnärlig expertis är avgörande för vilka som tilldelas skissuppdrag, och vem som slutligen får det konstnärliga gestaltungsuppdraget.

KULTURNÄMNDENS VERKSAMHETSPLAN 2023

Verksamhetsplanen är i huvudsak styrande för Region Kronobergs interna verksamhet, förvaltningen. Under rubriken "Förtroendet för verksamheten ska vara högt" finns ett stycke som beskriver kulturnämndens styrningsprinciper: "All styrning sker utifrån principen om armlängds avstånd, en kulturpolitisk utgångspunkt som innebär att den kulturpolitiska nivån beslutar om ramar på övergripande nivå, i form av mål och villkor, samt fördelar resurser för att uppnå dem. Konstnärliga bedömningar överläts åt professionen [...] Syftet med armlängds avstånd är att säkerställa konstnärlig frihet, en förutsättning för ett demokratiskt samhälle."

HUR KAN MAN INSTITUTIONALISERA ARBETET MED NORMER SOM GYNNAR DEMOKRATISKT SINNELAG OCH ÄMBETSMANNAETIK? HUR STÄRKA REGION KRONOBERG I DET STÄNDIGA ARBETET MED ATT VARA EN LÄRANDE ORGANISATION?

Som prioriterat uppdrag för 2023 har kultur-
nämnden av regionfullmäktige fått att: ”stärka
demokratin genom att säkerställa konstnärlig frihet.”

Nätverkstans kommentar: Verksamhetsplanen
som styrdokument för förvaltningen i Region Krono-
berg beskriver tydligt att styrningen ska ske utifrån
principen om armlängds avstånd och vad syftet är
med principen. Och att regionfullmäktige ger kul-
turnämnden ett prioriterat uppdrag med fokus på
demokrati genom att säkerställa konstnärlig frihet
tyder på att frågorna som den här genomlysningen
tittar på är prioriterat högt upp i organisationen.

För att säkerställa och följa upp det som står
inskrivet i verksamhetsplanen som styrprincip och
prioriterat uppdrag är vår rekommendation att
se över möjligheten att i samband med regionsty-
relsens uppsikt ge revisorerna uppdraget att i sina
granskningsrapporter över kulturnämndens verk-
samhet särskilt bevaka hur beslut fattas i relation
till skrivningarna.

C. ORGANISATIONSKUL- TUR

Eftersom principen om armlängds avstånd inte är
en lag utan just en princip, blir dess upprätthållande
och efterlevande inte minst en fråga om organisa-
tionskultur. Hur kan man institutionalisera arbetet

med normer som gynnar demokratiskt sinnelag och
ämbetsmannaetik? Hur stärka Region Kronoberg
i det ständiga arbetet med att vara en lärande
organisation?

På de frågorna finns inga enkla svar och ingen
snabb lösning. Uppgiften kräver åtgärder av olika
slag och karaktär. Våra intervjupersoner har exem-
pelvis framhållit betydelsen av det kollegiala lärandet,
det vill säga att mer erfarna kolleger – både inom
politiken och tjänstemannaorganisationen – kommer
med tips och råd till dem som är nya på jobbet. En-
ligt flera källor kommer övertrampen ofta i början av
mandatperioder, sedan lär man sig eller blir upplärd.
En förutsättning för att detta ska fungera är att det
finns en tillitsfull atmosfär inom organisationen och
att det är tillräckligt högt i tak för att synpunkter ska
kunna framföras utan att det uppfattas som aggressivt
eller partipolitisk markering.

Det gäller att hålla samtalet levande om var och
när principen om armlängds avstånd bör tilläm-
pas – och när den inte bör göra det. En risk finns i
sammanblandningen av roller. Tjänstepersoner, som
själva är angelägna om att följa armlängdsprincipen,
kan ibland få höra att de alltför sällan uttrycker sin
mening om den ena eller andra kulturverksamheten.
Det kan handla om utformningen av ett diplom,
utvecklandet av webbplats, åsikter om en enskild
föreställning. Bör tjänstepersonen alltid hålla inne
med sin personliga mening? Kan man bli så mån
om att inte trampa fel att man trampar fel?

Många intervjupersoner vittnar om värdet av en kompetent tjänstemannastab. Tjänstepersonerna har tveklöst en viktig uppgift i att bereda förslag och frågor på ett professionellt vis och samtidigt stå för kontinuitet i en politiskt styrd organisation där ledamöter regelbundet byts ut.

Frågan bör också ställas huruvida det finns ”goda” respektive ”dåliga” överträdelser av armlängdsprincipen, och om det i en organisation som Region Kronoberg uppstår ett slags outtalat samförstånd kring vad som ska räknas till den ena eller andra kategorin. Det enda sättet att komma åt den typen av tysta samförstånd är sannolikt att hålla ett självkritiskt samtal levande.

I den interna kommunikationen mellan politiker, tjänstepersoner och kulturaktörer är det väsentligt att i synnerhet de två första grupperna tänker på att kommunikation innefattar så mycket mer än tydliga beslut i ord och skrift. Tonfall, minspel etc kan ibland säga lika mycket som ord.

I den externa kommunikationen via webbplats, pressmeddelanden etc är det viktigt att presentationen av regionens kulturverksamheter harmonierar med principen om armlängds avstånd och inte framställs som medel för andra utvecklingsmål. Regionala bidrag och projektmedel bör presenteras utan antydningar om vilket konstnärligt innehåll som efterfrågas. Som folkvald är det väsentligt att tänka på att man i den externa kommunikationen via medier inte enbart ger uttryck för personlig smak när man uttalar sig om kultur i allmänhet eller om ett särskilt verk. Föraktfulla eller förminskande uttalanden i medier kan i värsta fall tolkas som delegitimering av hela politikområdet kultur.

Nätverkstans kommentar: Våra övergripande råd vad gäller organisationskultur handlar i mycket om att stärka Region Kronoberg som lärande organisation. Genomför en strukturerad och dialogbaserad utbildning för nya politiker och tjänstepersoner som tydliggör principens syfte och på vilket sätt den kan bli utmanad i praktiken. Tillfället bör innehålla både förmedling av kunskap och diskussion. Den bör vara case-baserad och tillåta en komplex och nyfiken diskussion om praktiken.

Skapa en arbetsordning om hur tjänstepersoner bör agera i fall där de upplever osäkerhet om huruvida principen efterlevs eller riskerar att hotas. En arbetsordning som beskriver att man i dessa situationer bör stanna upp, involvera kollegor i samtal och bevaka att beslut inte fattas baserat på rädsla eller vana. En arbetsordning som sätter lärande, utveckling och nyfikenhet i fokus. En utmanande situation är en möjlighet att i samtal utveckla organisationens förmåga att värna om konstens frihet!

Utveckla sätt att lära av egna case. Istället för att pusta ut och snabbt gå vidare när till exempel media inte längre fokuserar på frågan gäller det att hitta sätt att samlas internt och försöka förstå och lära i efterhand. Involvera både politiker och alla tjänstepersoner, inte bara chefer.

III. SAMMANFATTNING AV NÄTVERKSTANS RÅD OCH REKOMMENDATIONER

- Se över ägardirektiven med särskilt fokus på de formuleringar som ökar risken för styrning som påverkar den konstnärliga friheten negativt. Sträva efter formuleringar som är så entydiga som möjligt.
- Se över möjligheten att i samband med regionsstyrelsens uppsikt ge revisorerna uppdraget att i sina granskningsrapporter över kulturnämndens verksamhet särskilt bevaka hur beslut fattas i frågor som riskerar att påverka den konstnärliga friheten negativt. Och att i samband med ägarsamråden följa upp det som står i ägardirektiven för kulturbolagen om armlängds avstånd och det inflytande över verksamhetens innehåll som finns inskrivet i §5, Museilagen (2017:563). Ett förslag är att ge lekmanarevisorer ett särskilt uppdrag att bevaka principen om armlängds avstånd.

För de verksamheter med regionala driftsanslag finns möjligheten att i samband med de årligen återkommande verksamhetssamtalen följa upp hur verksamheterna har arbetat med beslutsfattande i frågor som handlar om konstnärligt innehåll.

Detta sammantaget skulle enligt vår mening bidra till en kontinuerlig reflektion med stor lärandepotential i alla politiska församlingar på den regionala nivån, liksom på tjänstemannasidan.

- Bredda styrelserepresentationen till att omfatta fler kompetenser än politiker.
- Låt tjänstepersoner bereda ärenden före beslut.

- Undvik att politiker sitter på flera stolar.
- Undvik målkonflikter mellan övergripande utvecklingsmål och kulturpolitikens egna mål genom att i dokumenthierarkin likställa den regionala kulturplanen och den regionala utvecklingsstrategin. Undersök hur andra politikområden kan bidra till att uppfylla de kulturpolitiska målen.
- Gör frågan om armlängds avstånd till en återkommande del av de årliga uppföljningarna av Grundvillkor-dokumentet.
- Anlita konstnärliga experter som verkligen är externa i hanteringen av ärenden om konstnärlig gestaltning, stipendier och priser.
- Utveckla Region Kronoberg som lärande organisation genom att:
 - Genomföra en strukturerad och dialogbaserad utbildning för nya politiker och tjänstepersoner som tydliggör principens syfte och på vilket sätt den kan bli utmanad i praktiken. Tillfället bör innehålla både förmedling av kunskap och diskussion. Den bör vara case-baserad och tillåta en komplex och nyfiken diskussion om praktiken.
 - Skapa en arbetsordning och manual till hjälp i situationer när armlängdsprincipen ifrågasätts, överskrids eller riskerar att överskridas.
 - Utveckla sätt att lära av egna case.

KÄLLOR

INTERVJUADE PERSONER

Bergehamn Ulrika, kanslidirektör, 2022-10-28

Crowley Sörensson Claudia, ordförande
Kulturnämnden, 2022-10-28

Edgren Åsa, frånträdande vd Regionteatern
Blekinge & Kronoberg, 2022-11-18

Granlund Joakim, verksamhetsledare Det
fria ordets hus, 2022-11-08

Johansson Emelie, regional utvecklings-
samordnare kultur, Region Kronoberg,
2022-10-28, 2022-11-08

Johansson Lennart, vd/museichef,
Kulturparken Småland, 2022-11-07

Johansson Mikael, ordförande
Regionstyrelsen, 2022-11-09

Liljenrud Andreas, tf. regional utvecklings-
direktör, 2022-11-11

Linde Jessica, regional utvecklings-
samordnare kultur, Region Kronoberg,
2022-10-28, 2022-11-08

Myrskog Martin, regiondirektör, 2022-11-07

Neckö Jönsson RosMarie, 2:e vice
ordförande Kulturnämnden, 2022-11-07

Nordmark Gunnar, 1:e vice ordförande
Kulturnämnden, 2022-11-11

Nydahl Frånberg Lotta, regional
utvecklingssamordnare kultur, Region
Kronoberg, 2022-10-28, 2022-11-08

Rejdnell Lars, ordförande Regionteatern
Blekinge & Kronobergs styrelse, 2022-10-28

Rydén Susanne, vd Musik i Syd, 2022-11-09

Serrate Henrietta, 2:e vice ordf. Region-
styrelsen, 2022-11-09

Svensson Lundin Maria, ordförande
Kulturparken Smålands styrelse, 2022-11-11

*Medverkande Interregionalt erfarenhetsutbyte,
2022-12-06*

Gustafsson Ylva, regionutvecklare Kultur,
Västra Götalandsregionen

Karlström Lena, verksamhetschef, Region
Västmanland

Linde Jessica, regional utvecklingssamordnare
kultur, Region Kronoberg

Nydahl Frånberg Lotta, regional utvecklings-
samordnare kultur, Region Kronoberg

Palo Mikael, kultur- och utbildningschef,
Region Sörmland

REFERENSLITTERATUR (URVAL)

Harry Hillman Chartrand & Claire McCaughey,
*The Arm's Length Principle and the Arts: An Interna-
tional Perspective – Past, Present and Future*. i: *Who's
to Pay? for the Arts: The International Search for Models
of Support*. M.C. Cummings Jr & J. Mark David-
son Schuster (eds.), American Council for the Arts,
N.Y.C. 1989

Marco Antonio Chávez-Aguayo, *An arts council:
what for? An historical and bibliographic review of the
arm's length principle for current and future international
implementation*. Åtkomlig via www.academia.edu

Susanna Dahlberg, *What is the length of an arm?
How "arm's length distance" is used in art and cultural
politics in Sweden today*. May 2019. Master Thesis,
Executive MBA 2016–2018

Mikael Löfgren, *Kulturstrider & statskonst. Historiska
perspektiv och kulturpolitiska utmaningar*. Daidalos 2021

Per Mangset, *The arm's length principle and the art
funding system. A comparative approach*. i: Pykkönen,
M., Simanainen, N., Sokka, S. (Eds.), *What about cul-
tural policy? Interdisciplinary perspectives on culture and
politics*. Jyväskylä 2009

>>

>>

Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten. Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*. Rapport 2021:1

Esra Plümer Bardak, *The "Arm 's Length Principle" and Its Role in the 21st Century Arts and Cultural Sector*. Journal of Human and Social Sciences 2021. Vol 4, Issue 2

Roland Pålsson, *Det möjliga samhället. Tankar om politik och kulturpolitik*. Bonniers 1967

Ruth-Blandina M. Quinn, *Distance or intimacy? The arm 's length principle, the British government and the arts council of Great Britain*. International Journal of Cultural Policy 1997, 4:1

Riksrevisionen, *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner*. RIR 2019:10

Gustav Strandberg, Kim West, Josefine Wikström, *Kritik av konstens frihet: en motrapport*. 1/21 Press 2022

Anna Upchurch, *John Maynard Keynes, the Bloomsbury group and the origins of the arts council movement*. International Journal of Cultural Policy 2004, 10:2

Raymond Williams, *The Arts Council*. Political Quarterly, vol 50, 1979

