

MYNDIGHETEN FÖR KULTURANALYS

---

# Kulturanalys 2020

En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen  
Rapport 2020:1

---



**Postadress:**

Box 1001  
405 21 Göteborg

**Besöksadress:**

Södra Vägen 54

**Telefon:**

031 395 20 00

**E post:**

[info@kulturanalys.se](mailto:info@kulturanalys.se)

**Webbplats:**

[www.kulturanalys.se](http://www.kulturanalys.se)

© Myndigheten för kulturanalys 2020

**Formgivning:** Bazooka

**Tryck:** Taberg Media Group AB, 2020

**ISBN:** 978 91 87046 61 2

MYNDIGHETEN FÖR KULTURANALYS

---

# Kulturanalys 2020

En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen

Rapport 2020:1

---



# Innehåll

<b>Förord .....</b>	<b>5</b>
<b>Sammanfattning.....</b>	<b>6</b>
<b>Summary .....</b>	<b>14</b>
<b>Inledning.....</b>	<b>22</b>
Kulturpolitiska mål och bedömningsgrunder .....	22
Disposition och arbetssätt .....	28
<b>Kulturens ekonomiska villkor .....</b>	<b>29</b>
Ekonomiska villkor och de kulturpolitiska målen .....	29
Samhällets utgifter för kultur.....	31
Finansieringsmodeller .....	39
Sammanfattning .....	44
<b>Delaktigheten i kulturlivet.....</b>	<b>46</b>
Olika dimensioner av delaktighet i kulturlivet .....	46
Delaktighet i det svenska kulturlivet .....	48
Reformer och satsningar för ökad delaktighet.....	55
Vilken delaktighet kan kulturpolitiken åstadkomma?.....	60
Sammanfattning .....	61
<b>Konstens och kulturens frihet.....</b>	<b>63</b>
De kulturpolitiska målen och den fria konsten.....	63
Vilka är hoten mot den fria konsten?.....	65
Kulturpolitisk styrning och konstens frihet .....	66
Hat, hot och trakasserier mot konstnärer och kulturskapare.....	70
Sammanfattning .....	74
<b>Kulturanalys bedömning .....</b>	<b>75</b>
Självständighetsmålet .....	75
Delaktighetsmålet.....	78
Samhällsmålet.....	81
De kulturpolitiska målen i relation till varandra .....	83
Angelägna områden för politik.....	84
<b>Referenser .....</b>	<b>87</b>
<b>Bilaga: Sammanfattningar av Myndigheten för kulturanalys och Kulturanalys Nordens rapporter 2019 .....</b>	<b>97</b>



# Förord

*Kulturanalys 2020* är Myndigheten för kulturanalys återsrapportering av regeringens uppdrag att årligen redovisa en samlad uppföljning av de nationella kulturpolitiska målen. Uppföljningen ska baseras på de analyser, utvärderingar och bedömningar som Kulturanalys genomfört.

I årets redovisning tar vi i första hand utgångspunkt i de lägesbedömningar och rapporter som Kulturanalys publicerat under perioden 2012–2019, för att skapa en samlad bild av den kunskap som Kulturanalys under denna period genererat. Genom att identifiera de viktigaste resultaten från närmare ett decenniums statistik-, analys- och utvärderingsverksamhet syftar rapporten till att skapa en välgrundad utgångspunkt för kommande utredningsverksamhet och för Kulturanalys rekommendationer till regeringen.

Göteborg i februari 2020

Sverker Härd  
*Myndighetschef*

# Sammanfattning

*Kulturanalys 2020* är Myndigheten för kulturanalys åiterrapportering av regeringens uppdrag att årligen redovisa en samlad uppföljning av de nationella kulturpolitiska målen:

Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.

För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.<sup>1</sup>

I årets redovisning tar vi i första hand utgångspunkt i de lägesbedömningar och rapporter som Kulturanalys publicerat under perioden 2012–2019, för att skapa en samlad bild av den kunskap som Kulturanalys genererat under denna period. Genom att identifiera de viktigaste resultaten från närmare ett decenniums statistik-, analys- och utvärderingsverksamhet syftar rapporten till att skapa en välgrundad utgångspunkt för kommande utredningsverksamhet och för Kulturanalys framtida rekommendationer till regeringen.

## Analysraster under utveckling

Under perioden 2012–2019 har Kulturanalys gradvis utarbetat ett analysraster för hur utvecklingen på kulturområdet kan bedömas i relation till de nationella kulturpolitiska målen. Den målanalys som genomförts visar att den statliga kulturpolitiken utgår från ett specifikt kulturbegrepp som sedan 1970-talet inkluderar konstarterna, kulturarv samt vissa delar av medierna och det civila samhället. Kulturpolitikens kulturbegrepp inkluderar både ett snävt, estetiskt kulturbegrepp och ett brett, sociologiskt kulturbegrepp. Det breda kulturbegreppet kommer bland annat till uttryck inom kulturarvsområdet och i de tvärsektorieella mål som fokuserar på jämställdhet, tillgänglighet och mångfald.

De tre övergripande kulturpolitiska målen anger vad som ska uppnås med kulturpolitiken. De efterföljande strecksatserna benämns *främjandemål*, då de i första hand förtydligar politikens intentioner och beskriver vilka kulturpolitiska

<sup>1</sup> Proposition 2009/10:3, s. 26; Kulturutskottet 2009, s. 13; Rskr 2009/10:145.



insatser som ska göras för att nå de övergripande målen. Denna åtskillnad mellan mål och medel fördes in i den statliga kulturpolitiken när riksdagen fattade beslut om nu gällande mål 2009.

För att göra de övergripande målen uppföljningsbara har Kulturanalys identifierat deras bärande intention genom att benämna dem *självständighetsmålet*, *delaktighetsmålet* och *samhällsmålet*. Målen har sedan brutits ned i *delområden*, för att förtydliga vilka områden som bör prioriteras för systematisk uppföljning över tid.

## Målen bär på ömsesidighet och potentiella konflikter

I det analysraster som Kulturanalys tagit fram utforskas de tre övergripande kulturpolitiska målen i stor utsträckning separat från varandra. Genomgången av Kulturanalys samlade kunskapsproduktion visar att det är angeläget att tydligare sätta de tre målen i relation till varandra och analysera dem som en helhet. Det finns framför allt två skäl till detta. För det första är delområdena inom målen och främjandemålen svåra att härleda till enbart ett av de övergripande målen. I själva verket hänger de samman och är ömsesidigt beroende av varandra på ett tämligen komplext sätt. Det andra skälet, som hänger ihop med det första, är att separata analyser av målen tenderar att osynliggöra de målkonflikter som kan uppstå mellan de olika målen. Det finns alltså både ömsesidighet och potentiella konflikter inbyggda i målen. Arbetet för ökad delaktighet, mångfald och inkludering i relation till självständighetsmålet betoning av kulturen som en oberoende kraft är ett av flera exempel på potentiella målkonflikter. Kulturanalys vill betona att vi i nuläget inte har underlag för att bedöma om, och i så fall hur, de kulturpolitiska målen står i reell konflikt med varandra, utan detta är en empirisk fråga.

## Bedömning och kunskapsbehov

### Självständighetsmålet

Vår analys av kunskapsunderlag med bäring på självständighetsmålet berör i första hand de två delområden som handlar om kulturens ekonomiska villkor samt kulturens oberoende ställning.

#### *Kulturens ekonomiska villkor*

Kulturanalys konstaterar att konstnärer och kulturskapare arbetar under ekonomiskt sämre villkor än andra grupper i samhället med motsvarande krav på utbildning och yrkeserfarenhet. De kulturinstitutioner som utgör en viktig förutsättning för yrkestillfällen inom kulturområdet står också inför ekonomiska utmaningar som i första hand avser begränsat handlingsutrymme på grund av lönekostnadsutvecklingen.

Samtidigt väntar stora ekonomiska utmaningar på statlig, regional och kommunal nivå. Kulturanalys kan visa att de offentliga kulturutgifterna har varit relativt stabila över tid. Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) ekonomiska prognoser visar att en avmattad högkonjunktur i kombination med att befolkningsstrukturen förändras bidrar till ekonomiska problem för kommuner och regioner. År 2018 minskar regionerna också för första gången sina totala kulturutgifter jämfört med föregående år sedan mätningarna började 2007.

Kunskapen om såväl näringslivets som hushållens och det civila samhällets utgifter på kulturområdet är bristfällig, liksom kunskapen om hur EU:s bidrag till kulturverksamhet samspelar med nationella bidrag. Avsaknaden av en helhetsbild av olika aktörers ekonomiska bidrag till kulturområdet gör att det är svårt att identifiera tydliga rekommendationer till regeringen om hur den kan möta de ekonomiska utmaningarna inom kulturpolitiken.

### **Konstens och kulturens frihet och oberoende**

I årets lägesbedömning identifierar Kulturanalys reella och potentiella hot mot den konstnärliga friheten som rymmer kultursektorns ekonomiska förutsättningar, hat, hot och trakasserier samt olika typer av politisk styrning utan direkt koppling till ekonomiska aspekter. Kulturanalys fick i december 2019 i uppdrag av regeringen att göra en översyn av den politiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten. Utöver detta uppdrag finns ett generellt behov av studier, på olika politiska nivåer, i relation till denna tematik.

### **Delaktighetsmålet**

Kulturanalys identifierar fyra dimensioner av delaktighet i kulturlivet och bedömer sammantaget att delaktighetsmålet inte är uppnått. Mer kunskap behövs för att bättre förstå orsakssamband mellan delaktighetens olika dimensioner samt mellan kulturpolitiken och andra politikområden.

### **Alla har inte samma möjligheter att ta del av kultur**

En första dimension i delaktighetsmålet är att alla ska ha möjligheter att *ta del av* en mångfald av konst och kultur, av ett kulturutbud som upplevs som relevant och där möjligheten att ta del av detta inte begränsas av social, religiös eller etnisk bakgrund eller var i landet man bor. Kulturanalys rapporter om kulturvanor visar att alla inte har samma möjligheter. Deltagandet är kopplat till socio-ekonomiska faktorer, i synnerhet utbildning men också till boendeort och demografiska faktorer som kön och ålder. För att kunna bryta delaktighetsmönster som etablerats under lång tid krävs långsiktiga åtgärder, något som bland annat betonas i Kulturanalys utvärdering av regeringens satsning Äga rum.

### **En sårbar infrastruktur**

En andra dimension i delaktighetsmålet är att alla ska ha möjlighet att få utlopp för sina skapande förmågor (*göra kultur*) och att dessa möjligheter inte begränsas av social, religiös eller etnisk bakgrund eller var i landet man bor. Kulturanalys kartläggning av kulturutbud i Sveriges kommuner visar att ett utbud finns, men att det präglas av sårbarhet då det upprätthålls av ett fåtal aktörer som bland annat är beroende av offentligt stöd och ideella insatser. Denna sårbarhet kan även få negativa konsekvenser för människors möjligheter att själva göra kultur. Samtidigt visar Kulturanalys Nordens forskningsantologi om barns och ungas fritidskulturer att barn och unga, som är en särskilt prioriterad grupp i kulturpolitiken, kan vara nog så aktiva i kulturlivet men ofta i kulturverksamheter som inte synliggörs inom den offentliga kulturpolitikens kulturbegrepp och därmed inte i tillgänglig statistik. Samtidigt kvarstår den politiskt relevanta utmaningen i att förbättra möjligheterna för människor att delta också i den kultur som finansieras med samhällets gemensamma ekonomiska resurser inom ramen för den offentliga kulturpolitiken.

### **Det är svårt att försörja sig som konstnär och kulturskapare**

En tredje dimension av delaktighetsmålet är att det ska vara möjligt att verka (*arbeta och försörja sig*) som konstnär och kulturskapare i hela landet. Vi har redan konstaterat att konstnärer och kulturskapare arbetar under sämre ekonomiska villkor än andra, motsvarande, grupper. Från ett jämställdhetsperspektiv visar tillgänglig kunskap att kvinnor deltar i kulturlivet i högre utsträckning än män, medan män i högre utsträckning än kvinnor är chefer för kulturverksamheter. Andelen kvinnor som innehar konstnärliga tjänster är lägre än andelen män, där Sverige enligt den senaste mätningen ligger lägst av de nordiska länderna. Kulturområdet har, liksom arbetsmarknaden i övrigt, också en utmaning i att öka andelen anställda med utländsk bakgrund.

### **Ekonomiska utmaningar bidrar till begränsat politiskt handlingsutrymme**

En fjärde dimension av delaktighetsmålet är att det ska finnas breda möjligheter till inflytande över kulturlivets och kulturpolitikens utformning (*påverka beslutsprocesser inom kultursektorn*) som ska inkludera alla politiska nivåer samt kulturskapare och det civila samhället. Kultursamverkansmodellen ska bland annat bidra till ett bredare inflytande över kulturpolitikens utformning, men både Kulturanalys och kulturutskottets utvärderingar visar att regionerna visserligen upplever att dialogen med den statliga nivån förstärkts, men att det regionala handlingsutrymmet inte ökat med reformen. Det begränsade ekonomiska handlingsutrymmet gör att regionerna inte förmår utnyttja ett större frihetsutrymme när det gäller kulturpolitiska prioriteringar. Samråden med det såväl det professionella kulturlivet som det civila samhället tycks uppvisa en positiv utveckling, även om det finns utrymme för fortsatt utvecklingsarbete.

## Samhällsmålet

Samhällsmålet är det kulturpolitiska mål där det i störst utsträckning saknas kunskapsunderlag för att bedöma måluppfyllelse på nationell nivå. I motiveringen av samhällsmålet tilldelar regeringen kultur olika värden, som kan sammanfattas som ett ekonomiskt värde å ena sidan och ett kulturellt värde å den andra. Det kulturella värdet rymmer både estetiska och sociala värden.

### *Ett ekonomiskt värde*

Kulturanalys konstaterar att kultur inte bara kan utgöra ett välfärdspolitiskt värde, att fördelas genom det offentliga politiskt-administrativa systemet. Kultur kan också tilldelas ett direkt ekonomiskt värde genom att utgöra en vara eller tjänst på marknaden, som förmedlas genom företag till kunderna. Kulturanalys registerstudie av kulturskapare samt Konstnärsnämndens studier och den konstnärspolitiska utredningen visar att kulturskapare och konstnärer i allt högre utsträckning är kombinatorer eller egna företagare. Delvis bedrivs således kulturverksamhet på marknaden, genom det som brukar benämnas kulturella och kreativa näringar.

Kulturanalys har undersökt om Kreameterns Cirkelmodell kan användas för att analysera värdekedjor inom kulturella och kreativa näringar. En slutsats av denna studie är att den statistik som skapats med modellen som utgångspunkt hellre bör studeras för varje enskild branschkategori än på aggregerad nivå. En sådan analys skulle eventuellt skapa en tydligare bild av bland annat det ekonomiska värdet som kulturella och kreativa näringar genererar inom respektive bransch.

### *Ett kulturellt värde*

Kulturanalys har hittills inte belyst det eventuella genomslag som kultur som perspektiv får inom andra politikområden eller verksamhetsområden än den offentliga kulturpolitiken. Inom vissa delområden, särskilt kulturarvsområdet, har dock olika initiativ tagits för att belysa hur verksamheten inte bara bidrar till områdets estetiska värden, utan också till att berika och vidareutveckla det omgivande samhället i social bemärkelse.

Överlag verkar FN:s Agenda 2030 med dess 17 globala mål få ett allt tydligare genomslag i den svenska kulturpolitiken. På statlig nivå har sektorsmyndigheter fått i uppdrag att redovisa hur deras verksamheter bidrar till att uppnå de globala målen. Även på regional nivå knyts de sociala värden som kultur ska bidra till allt oftare samman inom ramen för hållbar utveckling och Agenda 2030. Modeller för hur kulturens bredare genomslag i samhällsutvecklingen kan följas upp och bedömas har utarbetats, till exempel inom museiområdet och inom regional och kommunal kulturpolitik. Sammantaget pekar dessa exempel på svårigheterna att bedöma kulturens genomslag i samhällsutvecklingen på nationell nivå. Utifrån tillgänglig kunskap bedömer Kulturanalys att kulturens genomslag i samhällsutvecklingen verkar lättare att bedöma på lokal nivå.

## Angelägna områden för politik

I 2019 års lägesbedömning gjorde Kulturanalys den sammanfattande bedömningen att regeringen behöver 1) förtydliga vad som avses med likvärdig tillgång till kultur och ytterligare utveckla sin politik på området, 2) hantera obalansen mellan mål och resurser och 3) se över den politiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten och förtydliga sin styrning avseende tvärssektoriella frågor.<sup>2</sup>

Bedömningen i övrigt grundade sig framför allt i det faktum att kulturpolitiken inte fört kulturområdet närmare de kulturpolitiska målen, i första hand när det gäller delaktighetsmålet. Med anledning av detta restes frågan om kulturpolitikens legitimitet framöver kan komma att ifrågasättas. På ett år hinner i regel inte politiken utvecklas på ett sådant sätt att läget kan bedömas som i grunden förändrat. De rekommendationer som presenteras nedan utgör därför främst en vidareutveckling och komplettering av det som presenterades i förra årets lägesbedömning.

### Likvärdig tillgång och samverkan mellan politikområden

Kulturanalys rekommenderar regeringen att

- *tydliggöra vad den avser med likvärdig rätt och tillgång till kultur samt vilka resurser och vilken infrastruktur som krävs för att uppnå likvärdighet.*

Den kartläggning av kulturutbud i Sveriges kommuner som Kulturanalys genomförde 2019 visar att detta utbud, i synnerhet i landsbygdskommuner, präglas av sårbarhet då det upprätthålls av ett fåtal aktörer, i första hand bibliotek och studieförbund. Mot bakgrund av de ekonomiska utmaningar som samtliga politiska nivåer står inför finns anledning till oro. Eventuella nedskärningar i offentligt stöd kan komma att utgöra ett direkt hot mot infrastrukturen för kulturutbud i delar av landet och därmed försämra likvärdigheten ytterligare. Utöver att tydliggöra vad en likvärdig infrastruktur för kulturutbud i hela landet innebär, bör regeringen tydliggöra ambitionerna avseende likvärdiga möjligheter att delta i kulturlivet även i andra bemärkelser. Vilka skillnader i deltagandet i kulturlivet är rimliga, det vill säga kan förklaras med variation i individuella preferenser, och vilka skillnader, kopplade till socioekonomiska faktorer, bör åtgärdas med politiska insatser?

Kulturanalys rekommenderar också regeringen att

- *aktivt främja samarbete mellan departementen för att stärka kulturens och kulturskaparnas roll i samhället.*

<sup>2</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019c, s. 90.

Detta samarbete behöver ske brett och i relation till flertalet politikområden. En mycket konkret fråga skulle kunna vara en utvärdering av de estetiska ämnenas roll för elevers lärande, mot bakgrund av att läroplanerna reviderats på ett sådant sätt att de estetiska ämnena fått mindre utrymme än tidigare. Ytterligare exempel är behoven av att se över förutsättningar för kulturella och kreativa näringar, liksom konsekvenserna av gällande försörjningssystem för konstnärer.

## Resurser och bidragsformer i relation till mål

Kulturanalys rekommenderar, liksom i förra årets lägesbedömning, regeringen att

- *föra en tydligare dialog med regional och kommunal nivå i arbetet med att förbereda kulturpolitiska reformer och insatser.*

När det gäller regeringens dialog med regional och kommunal nivå, ser Kulturanalys positivt på de initiativ som tagits för att exempelvis stärka dialogen mellan stat och regioner i relation till kultursamverkansmodellen. Kulturanalys ser ett fortsatt behov av att utveckla denna dialog, liksom att på regional nivå fortsätta stärka samråden med representanter för det professionella kulturlivet och det civila samhället. Även den utvärdering som Kulturanalys genomförde 2019 av regeringens satsning Åga rum synliggör behovet av att tydliggöra regeringens intentioner med olika bidragsformer. Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att

- *utifrån de mål som ska uppnås, formulera en tydlig strategi för när specialdestinerade, tidsbegränsade bidrag är motiverade och när generella bidrag är mer fördelaktiga.*

De ekonomiska utmaningar som samtliga offentliga aktörer står inför gör också att det behövs en tydligare bild av hur andra aktörer bidrar, och i framtiden skulle kunna bidra, till finansieringen av kulturverksamhet. Det är svårt att avgöra hur offentliga ekonomiska resurser ska fördelas inom kulturområdet om inte kunskap finns om näringslivets, det civila samhällets, hushållens samt EU:s ekonomiska insatser. Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att

- *göra en översyn av hur icke-offentliga aktörer bidrar, och i större utsträckning skulle kunna bidra, till finansieringen av kulturverksamheter. En sådan översyn bör särskilt beakta en sådan ökad finansierings effekter utifrån de kulturpolitiska målen.*

## De kulturpolitiska målen relation till varandra

Vår analys av de kulturpolitiska målen visar att de bär på potentiella inbördes konflikter. Därför välkomnar Kulturanalys det utredningsinitiativ som regeringen tagit när det gäller den politiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten. Det är ett viktigt första steg för att möjliggöra en tydligare och, i de fall det visar sig nödvändigt, mer anpassad styrning i relation till målen som helhet.

Kulturanalys ser det som angeläget att regeringen tar upp frågan om de kulturpolitiska målens relation till varandra på ett mer övergripande plan. De finns flera potentiella konflikter inbyggda i de kulturpolitiska målen och dessa bör adresseras från politiskt håll. Kulturanalys rekommenderar därför också regeringen att

- *tydliggöra de kulturpolitiska målens relation till varandra och hur den ser på de potentiella konflikter som finns i målformuleringarna på kulturområdet.*

# Summary

*Kulturanalys 2020* is a report from the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis (Kulturanalys) on its assignment from the Government to annually present an overall follow up on the national cultural policy objectives:

Culture is to be a dynamic, challenging and independent force based on the freedom of expression. Everyone is to have the opportunity to participate in cultural life. Creativity, diversity and artistic quality are to be integral parts of society's development.

To achieve these objectives, Swedish cultural policy is to promote:

- opportunities for everyone to experience culture, education and develop their creative abilities
- quality and artistic renewal
- a dynamic cultural heritage that is preserved, used and developed,
- international and intercultural exchange and cooperation in the cultural sphere
- equal access to arts and culture for children and youth.<sup>3</sup>

This year's presentation is primarily based on the situational assessments and reports published by Kulturanalys between 2012–2019 in order to provide an overview of the knowledge generated by Kulturanalys during that period. By identifying the most important results from almost a decade's worth of statistics, analyses and evaluations, the report aims to provide a well-informed foundation for forthcoming investigations and Kulturanalys future recommendations to the Government.

## Analytical grid under development

During the 2012–2019 period, Kulturanalys has been gradually preparing an analytical grid for seeing how cultural developments can be assessed in relation to the national cultural policy objectives. The analysis that has been carried out regarding the objectives shows that governmental cultural policy is based on a specific concept of culture that, since the 1970s, has included the arts, cultural heritage and certain parts of the media and civil society. The culture concepts of cultural policy include a narrow, aesthetic concept as well as a wider, sociological one. The broad sociological concept is expressed, amongst other ways, in the area of cultural heritage and in the cross-sectoral objectives that focus on gender equality, accessibility and diversity.

<sup>3</sup> Proposition 2009/10:3; Kulturutskottet 2009, p. 13; Rskr 2009/10:145.



The three general cultural policy objectives state what should be achieved by cultural policy. The indented items that follow are termed *främjandemål*, or promotional objectives, since they primarily clarify the policy's intentions and describe the political efforts that must be made in order to achieve the general objectives. This distinction between objectives and means was introduced into governmental cultural policy when Swedish Parliament decided on the current objectives in 2009.

In order to make it possible to follow up on the general objectives, Kulturanalys has identified their core intentions by naming them *the independence objective*, *the participation objective* and *the societal objective*. These objectives have been subsequently broken down into *subdivisions* so as to clarify areas that should be prioritised for systematic follow-up over time.

### **Interdependency and potential conflicts between objectives**

In the analytical grid developed by Kulturanalys, the three general cultural policy objectives are examined separately from each other. A review of the collected knowledge produced by Kulturanalys shows that it is important to put the three objectives more clearly in relation to one another and to analyse them as a whole. There are two main reasons for doing this; the first is that the subdivisions of these objectives and the promotional objectives are difficult to ascribe to only one of the general objectives. In reality, they are interconnected and mutually dependant in a somewhat complex way. The other reason, which is related to the first one, is that separate analyses of the objectives tend to hide conflicts that can arise between the different objectives. There is thus both an interdependency as well as potential conflict inherent to the objectives. Working for increased participation, diversity and inclusion compared with the emphasis that the independence objective puts on culture as an independent force is one of several examples of potential conflicts between objectives. Kulturanalys would like to emphasise that we do not currently possess sufficient data in order to assess whether or in what way the cultural policy objectives are in definite conflict with each other; rather, this is an empirical question.

## **Assessment and need for knowledge**

### **The independence objective**

Our analysis of the available knowledge relevant to the independence objective relates mainly to the two subdivisions that involve the economic situation and the independent status of culture.

### ***The economic situation for culture***

Kulturanalys can establish that artists and culturally employed work under poorer conditions financially than do other groups in society that have the equivalent education and professional experience. The cultural institutions upon which many career opportunities rely in the cultural field are also facing financial challenges, especially with regards to their ability to act, due to trends in wage expenditures.

Meanwhile, considerable financial challenges need to be faced on the governmental, regional and municipal levels. Kulturanalys is able to show that public cultural expenditure have been relatively stable over time. Financial projections by the Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) show that a slowing economic boom, combined with demographic changes, contributes to financial problems faced by municipalities and regions. Additionally, in 2018, regions reduced their total cultural expenditure compared with previous years for the first time since records began in 2007.

Knowledge is lacking with regard to household and civil society's expenditure in the cultural field, as is our understanding of how the EU's contributions to cultural activities harmonise with national contributions. Lacking an overall picture of financial grants from various parties in the cultural sector makes it difficult to specify clear recommendations for the Government as to how it can meet the financial challenges within cultural policy.

### ***Artistic freedom and the independence of culture***

In this year's situational assessment, Kulturanalys identifies actual and potential threats to artistic freedom connected with the economic circumstances of the cultural sector – hate, threats and harassment – as well as various forms of political control without any direct financial connection. In December 2019, Kulturanalys was tasked by the Government to review the effects of political control on artistic freedom. Besides this assignment, there is a general need for studies on this subject at various political levels.

### ***The participation objective***

Kulturanalys identifies four dimensions to participation in cultural life, and considers that, as a whole, the participation objective has not been achieved. More knowledge is needed in order to better understand the causal link between the various dimensions of participation and between cultural policy and other policy areas.

### ***Not everyone has the same opportunity to access culture***

A first dimension of the participation objective is that all people should have opportunities to *access* a variety of art and culture, a cultural offering perceived to be relevant and where access to it is not limited by social, religious or ethnic background or where in the country a person lives. Kulturanalys's reports on

cultural habits show that people do not all have the same opportunities. Participation is linked to socioeconomic factors – education in particular – as well as place of residence and demographic factors such as gender and age. In order to be able to break participation patterns that have been established over a considerable length of time, long-term measures are needed, which is something highlighted in our evaluation of the Government's *Åga rum* initiative.

### ***A vulnerable infrastructure***

A second dimension of the participation objective is that all people should be able to express their creative abilities (*to make culture*) and that these abilities should not be limited by social, religious or ethnic background or where in the country a person lives. Kulturanalys' survey of cultural offerings available in Sweden's municipalities shows that a range is available but that it is characterised by vulnerability, since there are few interested parties involved in sustaining it, and these efforts are dependent on public aid and volunteer efforts. This vulnerability can also have a negative impact on people's ability to make culture themselves. At the same time, Kulturanalys' Nordic research anthology on the leisure-time cultures of children and adolescents show that these age groups, which are particularly prioritised in cultural policy, may be active in cultural life but often in cultural activities that are not visible in the culture concept of public cultural policy and thus neither are they seen in available statistics. Meanwhile, there remains the politically relevant challenge of improving opportunities for people to participate in the culture financed by society's shared financial resources within the scope of public cultural policy.

### ***It is difficult for artists and culturally employed to support themselves***

A third dimension of the participation objective is that it should be possible for artists and culturally employed to work (*work and support themselves*) anywhere in the country. We have already established that artists and cultural practitioners work under more difficult financial conditions than other equivalent groups. From a gender-equality perspective, available information shows that women participate in cultural life to a greater extent than men, whilst men are more likely than women to be in charge of cultural activities. The proportion of women holding artistic appointments is lower than it is for men, Sweden having the lowest proportion amongst the Nordic countries, according to the latest assessment. Like the job market in general, there is a challenge in the cultural sector to increase the proportion of employed people with a foreign background.

### ***Economic challenges contribute to limiting political leeway***

A fourth dimension of the participation objective is that there should be extensive opportunities for influencing the way cultural life and policy are shaped (*influence decision-making processes within the cultural sector*), which should include all political levels, as well as professional artists and civil society. Amongst other things, the cultural cooperation model is supposed to contribute to a broader

influence over the design of cultural policy, but evaluations by both Kulturanalys as well as the parliamentary Committee on Cultural Affairs show that, whilst regions have observed an improvement in dialogue on the governmental level, the reform has failed to enhance regional room for action. The limited financial leeway means that regions are not able to make use of greater freedom in terms of cultural policy priorities. Consultation with professional cultural life as well as civil society appears to show a positive development, whilst there is still room for continuous improvement.

### **The societal objective**

The societal objective is the cultural policy objective where there is the greatest lack of knowledge for assessing how this objective is achieved on a national level. In the reasons it provides for the societal objective, the Government assigns culture various values, which can be summarised as an economic value on the one hand, and a cultural value on the other. The cultural value encapsulates both aesthetic and social values.

### **An economic value**

Kulturanalys establishes that culture is not only a value within welfare policy – to be distributed by means of the public political-administrative system – but can also be ascribed a direct economic value by being a commodity or service in the market, which is conveyed to customers through companies. Kulturanalys register study of culturally employed, together with studies of artists conducted by the Swedish Arts Grants Committee and the Governmental Official Report on Artist Policy show that culturally employed and artists are increasingly combining occupations or are self-employed. Cultural activity is thus partly carried out on the market by means of what are usually referred to as cultural and creative industries.

Kulturanalys has, together with the Swedish Agency for Economic and Regional Growth, investigated whether the “concentric circles model” developed by ESSnet-Culture can be used for analysing value chains in the cultural and creative industries. One conclusion from this study is that the statistics produced by the model should be used as the basis for each individual industry category rather than collectively. Amongst other things, it is possible that such an analysis could provide a clearer picture of the economic value generated by both cultural and creative industries.

### **A cultural value**

Thus far, Kulturanalys has not illuminated the potential impact that culture can have as a perspective within areas of policy or fields of activity other than public cultural policy. Within some subdivisions, however – especially the area of cultural heritage – various initiatives have been taken in order to highlight how the activities contribute, not only to the aesthetic values of culture, but also to enriching and further developing surrounding society in a social sense.

In general, the UN 2030 Agenda and its 17 global goals appear to be having an increasingly evident impact in Swedish cultural policy. At the government level, sectoral authorities have been tasked with reporting on how their activities contribute to achieving these global goals. At the regional level, too, the social values that culture should contribute to are increasingly being linked together within the framework of sustainable development and the 2030 Agenda. Models have been developed in order to see how the broader impact of culture in social development can be followed up and assessed, such as in the field of museums and in regional and municipal cultural policy. Considered together, these examples point out the difficulties in assessing the impact of culture in social development on the national level. Based on existing knowledge, Kulturanalys considers it easier that the impact of culture upon societal development is assessed at the local level.

## Urgent policy areas

In its 2019 situational assessment, Kulturanalys came to the conclusion that the Government needs to 1) clarify what is meant by equal access to culture and further develop its policy in this area, 2) address issues of imbalance between objectives and resources, and 3) review the effects of political governance on artistic freedom and clarify its direction regarding cross-sectoral issues.

The remainder of the assessment was based mainly on the fact that cultural policy has not brought the field closer to the cultural policy objectives, especially with regard to the participation objective. In light of this, the question was raised as to whether the legitimacy of cultural policy might be called into question in the future. Kulturanalys therefore provided the Government with a number of recommendations. In one year, policy does not usually have time to develop in such a way that the situation can be considered to have fundamentally changed. The recommendations presented below are therefore mostly a further development and supplement to what was presented in last year's situational assessment.

## Equal access and collaboration between policy areas

Kulturanalys recommends that the Government:

- *clarify what is meant by equal rights and access to culture, and what resources and infrastructure that are needed to achieve equal access.*

The survey of cultural offerings available in Sweden's municipalities that Kulturanalys conducted in 2019 shows that the range available – especially in rural municipalities – is characterised by vulnerability, since there are few entities involved in sustaining it, these being primarily libraries and study associations. Given the economic challenges facing all levels of politics, there is, therefore, cause for concern. Any cuts in public support may pose a direct threat to the infrastructure for cultural offerings, thus impairing equal access, in some parts of

the country. In addition to clarifying what is meant by equal access to culture across the country, the Government should clarify its ambition to equal rights and access also in other aspects. What differences in participation in cultural activities is acceptable, based on differences in individual preferences, and what differences, based on socioeconomic factors, should be addressed by political measures?

Kulturanalys also recommends the Government to

- *actively promote cooperation between ministries in order to strengthen the role that culture, artists and culturally employed have in society.*

Such cooperation needs to be engaged broadly and involve a majority of existing policy fields. One practical issue to cooperate on could be to evaluate the role of aesthetic subjects in students' learning, in light of the fact that curriculums have been revised so that aesthetic subjects are covered less than previously. Investigations of conditions for the cultural and creative industries, as well as the consequences for artists of existing livelihood systems, are additional examples of issues to be addressed.

## Resources and grant schemes in relation to objectives

Kulturanalys repeats its recommendation from last year's situational assessment, and recommends that the Government:

- *consult more clearly on the regional and municipal levels when working to prepare cultural policy reforms and initiatives.*

As for the Government's dialogue on the regional and municipal levels, Kulturanalys looks positively at initiatives that have been taken to, for example, improve dialogue between the Government and regions in relation to the cultural cooperation model. There is, however, a continued need for improving dialogue, not only with regional and municipal entities, but also with representatives of professional cultural life and civil society. In addition, the evaluation of the Government's *Äga rum* initiative carried out by Kulturanalys in 2019 highlights the need to clarify the Government's intentions with various grant schemes more generally. Kulturanalys therefore wishes to also recommend that the Government:

- *formulate a clear strategy for where specially allocated, time limited grants are justified, and when general grants are more advantageous, based on the desired objectives.*

The economic challenges facing all public-sector bodies require a clearer picture of how other entities contribute – or may contribute in the future – to financing cultural activities. It is difficult to determine how public funding should be distributed within the cultural field unless there is knowledge about the financial

resources deployed by the business community, civil society, individual households and the EU. Kulturanalys therefore recommends that the Government:

- *initiate a review of how non-governmental parties may be able to contribute to a greater extent towards funding cultural activities, in light of the overall picture. Such an evaluation should take special note of the effects that the aforementioned increased funding has on the cultural policy objectives.*

### **The relation between cultural policy objectives**

Our analysis of the cultural policy objectives shows that there is a potential for conflicts between them. Kulturanalys therefore welcomes the initiative taken by the Government to investigate the effects of political governance on artistic freedom; it is an important first step in enabling a clearer and, where necessary, more suitable governance in relation to the cultural policy objectives as a whole.

Kulturanalys wishes to emphasise that it is urgent that the Government revisit the issue of the relationship of the cultural policy objectives with one another on a more general level. There are several potential conflicts within the cultural policy objectives, and these should be addressed by the political authorities. Kulturanalys therefore also recommends that the Government:

- *clarify how the various cultural policy objectives relate with each other and how it views the potential conflicts between objectives that characterise the way these objectives are defined in the cultural field.*

# Inledning

Myndigheten för kulturanalys har enligt sin instruktion i uppdrag att årligen till regeringen redovisa ”en samlad uppföljning av de kulturpolitiska målen, baserad på de analyser, utvärderingar och bedömningar som myndigheten har gjort”.<sup>4</sup> Kulturanalys redovisar detta uppdrag i form av en lägesbedömning, där vi med utgångspunkt från resultaten i våra olika undersökningar och vår omvärldsbevakning gör bedömningar av utvecklingen inom kulturområdet ställt i relation till målsättningarna för den nationella kulturpolitiken.

I årets redovisning tar vi i första hand utgångspunkt i de lägesbedömningar och rapporter som Kulturanalys publicerat under perioden 2012–2019, för att skapa en samlad bild av den kunskap som Kulturanalys under denna period genererat. Genom att identifiera de viktigaste resultaten från närmare ett decenniums statistik-, analys- och utvärderingsverksamhet syftar årets lägesbedömning till att skapa en välgrundad utgångspunkt för kommande utredningsverksamhet och för Kulturanalys rekommendationer till regeringen.

## Kulturpolitiska mål och bedömningsgrunder

Under perioden 2012–2019 har Kulturanalys gradvis utarbetat ett analysraster för hur utvecklingen på kulturområdet kan bedömas i relation till de nationella kulturpolitiska målen. Nu gällande mål fastställdes av riksdagen 2009 och består av tre övergripande mål och fem strecksatser:

Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.

För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.<sup>5</sup>

Kulturanalys analysraster tar sin utgångspunkt i redovisningar av våra tidigare regeringsuppdrag om indikatorer för kulturpolitiken.<sup>6</sup> Bakgrunden till uppdragen om indikatorer är de krav som budgetlagen ställer på regeringens redovisning till

<sup>4</sup> SFS 2011:124, § 12.

<sup>5</sup> Proposition 2009/10:3, s. 26; Kulturutskottet 2009, s. 13; Rskr 2009/10:145.

<sup>6</sup> Myndigheten för kulturanalys 2012a; Myndigheten för kulturanalys 2016d.



riksdagen. Regeringen ska i den årliga budgetpropositionen redovisa ”de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen”.<sup>7</sup> Resultatredovisningen ska anpassas till respektive utgiftsområde.

Inom ramen för uppdragen om indikatorer har Kulturanalys analyserat de kulturpolitiska målen och hur de förhåller sig till varandra.<sup>8</sup> Som underlag för analysen har kulturpolitiska propositioner, regeringens resultatredovisning i budgetpropositionerna samt relevanta myndigheters årsredovisningar från 1970-talet fram till idag använts. I årets lägesbedömning återvänder vi till denna målanalys och vidareutvecklar den. I det följande presenteras de huvudsakliga resultaten av detta arbete, som utmynnar i ett analysraster.

### Skillnaden mellan kultur och kulturpolitik

En första utgångspunkt för vårt analysraster är att även om kulturpolitik handlar om kultur, sträcker sig kultur långt bortom kulturpolitiken. Ett viktigt avstamp för de första samlade kulturpolitiska utredningarna och propositionerna på 1970-talet är ett brett, så kallat sociologiskt kulturbegrepp.<sup>9</sup> Ett sådant kulturbegrepp definierar kultur som ett sätt att leva och var enligt 1972 års utredning betydelsefullt, bland annat för att synliggöra att kultur inte bara inkluderar konstarnerna och de professionella konstnärliga utövarna. Samtidigt konstaterar utredningen att ett sociologiskt kulturbegrepp inte är användbart som underlag för kulturpolitik, då det gör det svårt att identifiera specifika områden för politiska åtgärder.<sup>10</sup> Kulturpolitik definieras därför av utredningen som ”en samlad struktur för samhällsåtgärder på kulturområdet”, där dessa åtgärder enligt både utredningen och den efterföljande propositionen ska riktas mot konstarnerna, medier, kulturarv samt vissa delar av folkbildningen.<sup>11</sup>

I huvudsak har definitionerna av både kultur och kulturpolitik bestått sedan 1970-talet. I den kulturpolitiska proposition där nu gällande kulturpolitiska mål presenteras, sker en förändring på så sätt att regeringen särskiljer mediepolitik och stöd till folkbildning och föreningsliv från kulturpolitikens ”specifika uppgift”:

Kulturpolitikens specifika uppgift är att stödja konstnärligt skapande i olika former, att skapa förutsättningar för att bevara, tolka, tillgängliggöra och utveckla kulturarvet, att bidra till att människor i hela landet har möjlighet att ta del av ett rikt och mångsidigt kulturutbud samt att medverka till att kulturen återspeglar den stora mångfald som präglar dagens samhälle. Vi menar också

<sup>7</sup> SFS 2011:203, kap. 10, § 3.

<sup>8</sup> Myndigheten för kulturanalys 2012a; 2016d, s. 12–13.

<sup>9</sup> SOU 1972:66; Proposition 1974:28; se även Fornäs 2012.

<sup>10</sup> SOU 1972:66, s. 168.

<sup>11</sup> SOU 1972:66, s. 169; Proposition 1974:28, s. 287.

att kulturpolitiken ska syfta till att kulturella och estetiska värden blir beaktade inom alla områden som berörs av offentligt beslutsfattande.<sup>12</sup>

Sammanfattningsvis är kulturpolitiken inriktad på ett snävare, estetiskt kulturbegrepp med fokus på konstarterna, men inkluderar även ett bredare, sociologiskt kulturbegrepp som förstår kultur som ett sätt att leva. Det breda kulturbegreppet kommer bland annat till uttryck inom kulturarvsområdet samt inom det tvärssektoriella arbetet med att beakta och bejaka den kulturella mångfalden inom alla samhällsområden.<sup>13</sup>

## Skillnaden mellan mål och medel

En andra utgångspunkt för vårt analysraster är att skilja mål från medel. Kulturanalys har tidigare konstaterat att de tre övergripande kulturpolitiska målsättningarna närmast liknar visioner. De efterföljande strecksatserna förtydligar politikens intentioner och är främst beskrivningar av vilka kulturpolitiska insatser som ska göras för att nå de övergripande målen. För att särskilja dem från de övergripande målen och synliggöra deras karaktär av medel, benämner vi dem *främjandemål*.<sup>14</sup>

Synen på relationen mellan mål och medel varierar från 1970-talet fram till idag. 1970-talets kulturpolitiska propositioner handlade om att för första gången formulera ett övergripande program för den svenska kulturpolitiken.<sup>15</sup> 1972 års utredning betonar betydelsen av tydliga mål för politiken som går att följa upp och utvärdera.<sup>16</sup> Utredningen ställer upp ett antal grundläggande krav som de kulturpolitiska målen bör uppfylla:

- Målen ska avse hela den offentliga verksamheten, det vill säga de ska inte bara vara styrande för de statliga insatserna utan även vägledande för regionala och kommunala insatser.
- Målen ska vara övergripande och gälla för alla kulturområden som ingår i den offentliga kulturpolitikens ansvar, det vill säga de ska inte endast gälla specifika delområden.
- Målen ska ange en tydlig inriktning och motiveringar för denna inriktning.
- Målen ska vara långsiktigt hållbara och behöver därför kompletteras med mer konkreta handlingsprogram inom respektive delområde.
- Målen ska vara uppföljningsbara.<sup>17</sup>

Dessa grundläggande krav kan sägas vara desamma idag och i huvudsak har de kulturpolitiska målen bestått över tid, både gällande innehåll och form. Om vi ser

<sup>12</sup> Proposition 2009/10:3, s. 12.

<sup>13</sup> SOU 1995:84, s. 67.

<sup>14</sup> Myndigheten för kulturanalys 2016d, s. 12–13.

<sup>15</sup> Proposition 1974:28; Proposition 1975:20; Proposition 1975/76: 135.

<sup>16</sup> SOU 1972:66, s. 165–166.

<sup>17</sup> SOU 1972:66, s. 163.

till målens innehåll, omfattar även dagens mål hela den offentliga verksamheten och målen är övergripande till sin karaktär. I den proposition som ligger till grund för nu gällande mål sammanfattas inriktningen med att kulturpolitiken ska betona kulturens egenvärde och oberoende, medborgarperspektivet och kulturens roll i samhället, vilket är teman som var vägledande också på 1970-talet.<sup>18</sup> Samtidigt har det skett viktiga förändringar. Inte minst gäller detta förskjutningar i synen på marknadsbaserad kultur, konstnärlig kvalitet och kulturens oberoende ställning. 1974 års mål om att kulturpolitiken skulle ”motverka kommersialismens negativa verkningar” omformulerades i 1996 års mål och är i nu gällande mål borttaget, med hänvisning till att målet utgår från en motsättning mellan konstnärlig kvalitet och marknadsbaserad kultur som inte kan tas för given.<sup>19</sup> När det gäller fokus på konstnärlig kvalitet och betydelsen av kulturens oberoende ställning har dessa aspekter tilldelats en mer uttalad roll i nu gällande mål, jämfört med i 1970-talets mål.

Om vi ser till målens form, består den viktigaste förändringen just i en tydligare åtskillnad mellan mål och medel. Där 1974 och 1996 års kulturpolitiska mål består av ”parallellställda övergripande mål” som är ”både mål i sig och medel”,<sup>20</sup> består nu gällande mål av tre övergripande mål och fem främjandemål som explicit formuleras som medel för att uppnå målen. Denna distinktion lyftes fram som positiv av den utskottsmajoritet som ställde sig bakom regeringens förslag till nu gällande mål.<sup>21</sup>

Att de kulturpolitiska målen är övergripande och visionära och att de – kanske just därför – varit i stort sett desamma under 45 års tid, har skapat särskilda utmaningar gällande hur de ska följas upp. Som framgår av punktlistan ovan, betonades vikten av att komplettera de kulturpolitiska målen med mer konkreta handlingsprogram redan på 1970-talet. 1995 års kulturpolitiska utredning konstaterar att även om de kulturpolitiska målen fungerat utmärkt som riktningssgivare, saknas fortfarande nästa led i målhierarkin. För att fullt ut implementera mål- och resultatstyrning krävs, utöver de övergripande målen, sektorsmål för enskilda kulturområden samt verksamhetsmål för dem som har att genomföra de kulturpolitiska insatserna. Om inte detta är på plats blir de övergripande målen, enligt utredningen, omöjliga att följa upp och utvärdera.<sup>22</sup>

Sedan 1990-talet har sektorsmål utvecklats för flera kulturområden. När kulturutskottet i juni 2019 avlämnade en fördjupad uppföljning av regeringens resultatredovisning gällande utgiftsområde 17 (kultur) i statens budget, konstaterade utskottet att detta utgiftsområde har flest mål inom flest delområden av alla

<sup>18</sup> Proposition 2009/10:3, s. 27; Proposition 1974:28; SOU 1972:66.

<sup>19</sup> Proposition 1974:28, s. 296; Proposition 1996/97:3, s. 85; Proposition 2009/10:3, s. 28.

<sup>20</sup> SOU 1995:84, s. 84–85; SOU 1995:85, s. 716.

<sup>21</sup> Kulturutskottet 2009, s. 14; Myndigheten för kulturanalys 2016d.

<sup>22</sup> SOU 1995:85, s. 715.

utgiftsområden i statens budget.<sup>23</sup> Även om mål generellt kan definieras som ”beskrivningar av önskade tillstånd”, konstaterar utskottet att kulturpolitiken är behäftad med olika sorters mål. Liksom Kulturanalys skiljer utskottet mellan de tre övergripande visionära kulturpolitiska målen, de fem tillhörande främjandemålen och alla de olika mål som formulerats specifikt för flera av kulturpolitikens verksamhetsområden. Sammantaget konstaterar utskottet att målen ska gå att följa upp även om de är många och att uppföljningen just därför måste ske på ett så enhetligt sätt som möjligt. Det analysraster som Kulturanalys utarbetat för sina lägesbedömningar syftar just till att vara ett sådant redskap för enhetlig bedömning över tid.

## Ett analysraster

Kulturanalys följer i lägesbedömningarna endast upp de nationella kulturpolitiska målen och inte målen för enskilda kulturområden. Tidigare lägesbedömningar har fokuserat på de tre övergripande målsättningarna och bland annat konstaterat att de ”inte bör ses som enskilda storheter utan betraktas som varandras förutsättningar”.<sup>24</sup> I årets lägesbedömning förhåller vi oss i viss utsträckning även till främjandemålen, i de fall då vi bedömer att existerande kunskap möjliggör detta.

För att göra de övergripande nationella kulturpolitiska målen uppföljningsbara har Kulturanalys identifierat deras bärande intention genom att benämna dem för *självständighetsmålet*, *delaktighetsmålet* och *samhällsmålet*. De har också brutits ned i delområden.<sup>25</sup> Delområdena har identifierats utifrån den genomförda kartläggningen av hur målen motiverats och tolkats i kulturpolitiska propositioner, regeringens resultatredovisning i budgetpropositionerna samt relevanta myndigheters årsredovisningar. Syftet med att peka ut delområden inom målen är att förtydliga vilka områden som bör prioriteras för systematisk uppföljning över tid. I årets rapport var det vår ambition att bedöma samtliga delområden. Dock visar analysen att de kunskapsunderlag som behövs för att kunna göra en bedömning av läge i relation till aktuellt kulturpolitiskt mål saknas för flera delområden. I dessa fall bedömer vi i stället vilka kunskapsbehov som vi ser som prioriterade.

I matrisen nedan presenteras en samlad bild av hur Kulturanalys identifierat kopplingar mellan de övergripande målen och delområdena.

<sup>23</sup> Kulturutskottet 2019, s. 16.

<sup>24</sup> Myndigheten för kulturanalys 2018c, s. 86.

<sup>25</sup> Myndigheten för kulturanalys 2016d.

Nationella kulturpolitiska mål	Delområden inom målen
<p><b>Självständighetsmålet</b> Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociala och ekonomiska villkor</li> <li>- Yttrandefrihet och kulturens oberoende ställning</li> <li>- Kulturens arenor för det gemensamma samtalet</li> <li>- Internationalisering</li> </ul>
<p><b>Delaktighetsmålet</b> Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deltagande i bildningsverksamhet, eget skapande och kultur</li> <li>- Kultur i hela landet</li> </ul>
<p><b>Samhällsmålet</b> Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Genomslag i samhällsplanering</li> <li>- En vidgad arbetsmarknad</li> <li>- Internationalisering</li> </ul>

När så är relevant, ska även de tvärsektoriella målen aktualiseras inom det analysraster som utgår från de kulturpolitiska målen. Det innebär att integrationspolitikens övergripande målsättning om att ”lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund” ska vägas in,<sup>26</sup> liksom jämställdhetspolitikens övergripande mål om att ”kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv”.<sup>27</sup> Därtill kommer det övergripande målet för funktionshinderspolitiken, om ”en samhällsgemenskap med mångfald som grund, att samhället utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning”.<sup>28</sup> I årets lägesbedömning kommer vi att förhålla oss till samtliga tvärsektoriella mål, utifrån analysen av lägesbedömningar och övrig rapportproduktion under perioden 2012–2019.

Inte minst de tvärsektoriella målen aktualiserar ytterligare en aspekt av kulturpolitisk målanalys. Samtidigt som de kulturpolitiska målen sinsemellan utgör varandras förutsättningar, finns det också inbyggda målkonflikter. Detta identifierades redan i 1995 års kulturutredning som ett viktigt skäl till att revidera de då gällande kulturpolitiska målen.<sup>29</sup> Kulturanalys har i tidigare lägesbedömningar berört dessa målkonflikter och i årets rapport fördjupas analysen ytterligare av både potentiella och reella konflikter mellan de kulturpolitiska målen.

<sup>26</sup> Proposition 2008/09:1, s. 14.

<sup>27</sup> Skr. 2016/17:10, s. 70.

<sup>28</sup> Regeringskansliet 2011a, s. 4.

<sup>29</sup> SOU 1995:84, s. 68.

## Disposition och arbetssätt

Rapporten består huvudsakligen av en tematisk analys av resultaten i de lägesbedömningar och rapporter som Kulturanalys publicerat under perioden 2012–2019. Syftet med analysen är att skapa en samlad bild av de resultat, perspektiv och frågor som myndigheten lyft fram som centrala under en längre tidsperiod. Underlag för analysen är i första hand Kulturanalys tidigare rapporter, men hänsyn tas också till andra aktörers kunskapsunderlag. Dessa kunskapsunderlag består av utvärderingar, analyser, statistik och forskning. Analysen har lett till att tre huvudteman identifierats: *kulturens ekonomiska villkor*, *delaktigheten i kulturlivet* samt *konstens och kulturens frihet*. Varje tema utgår från ett specifikt perspektiv på kulturpolitik som också innebär att vissa begrepp och sätt att förstå kulturpolitiken blir mer centrala än andra. Presentationen av varje tema inleds därför med en introduktion till dessa perspektiv, med avstamp i aktuella kulturpolitiska mål. Därefter följer en sammanfattning av resultaten av Kulturanalys studier och analyser kompletterade med de resultat och resonemang som andra aktörer skapat.

Rapporten utmynnar i en lägesbedömning i relation till de nationella kulturpolitiska målen. Bedömningen grundar sig huvudsakligen på en analys av de lägesbedömningar och rapporter som vi publicerat under perioden 2012–2019, även om vi också försöker beakta relevanta kunskapsunderlag som andra aktörer tagit fram. I anslutning till bedömningen av varje mål identifierar vi de kunskapsbehov vi ser som prioriterade framöver. Vi för också ett resonemang om målen i relationen till varandra och i relation till vårt analysraster. Rapporten avslutas med att vi identifierar områden som är särskilt angelägna för politiska insatser, inklusive Kulturanalys rekommendationer till regeringen.

Under 2019 publicerade Myndigheten för kulturanalys, inklusive Kulturanalys Norden, åtta rapporter och en lägesbedömning. I rapportens bilaga finns koncentrerade sammanfattningar av rapporterna.

# Kulturens ekonomiska villkor

I detta kapitel står kulturens ekonomiska villkor i centrum. Ekonomiska villkor för kulturverksamhet utgör ett centralt område inom kulturpolitiken och ekonomisk resursfördelning utgör också ett grundläggande styrmedel i politik överlag.<sup>30</sup> Ekonomiska resurser påverkar människors möjligheter att kunna delta i kulturlivet och de är nödvändiga för att säkerställa att det faktiskt finns ett kulturutbud att ta del av, vilket förutsätter att konstnärer, kulturskapare, kulturverksamheter och kulturinstitutioner kan bedriva verksamhet under ekonomiskt rimliga villkor. På så sätt är ekonomiska villkor avgörande för måluppfyllelse inom kulturpolitiken. Kulturanalys har under hela perioden 2012–2019 kunnat konstatera att de ekonomiska resurserna är otillräckliga för måluppfyllelse.<sup>31</sup>

Kapitlet tar avstamp i hur ekonomiska förutsättningar knyter an till de nationella kulturpolitiska målen. Därefter ges en sammanfattande bild av den offentliga finansieringens utveckling över tid, vilket följs av en presentation av de studier och utvärderingar av olika finansieringsmodeller som genomförts av Kulturanalys.

## Ekonomiska villkor och de kulturpolitiska målen

I det analysraster som Kulturanalys använder för att bedöma läget i relation till de nationella kulturpolitiska målen, knyts ekonomiska villkor i första hand till det vi kallar självständighetsmålet och det delområde som benämns sociala och ekonomiska villkor. I motiveringen av målet om att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, fastslår regeringen 2009 att detta är ”den grundläggande uppgiften för kulturpolitiken”.<sup>32</sup> Staten har enligt regeringen ett särskilt ansvar att genom ekonomiska förutsättningar bidra till den mångfald ”som helt eller delvis inte skulle kunna komma till uttryck på marknadsmässiga villkor.”<sup>33</sup> På så sätt markerar riksdagens beslut om de nationella kulturpolitiska målen 2009 en tydlig kontinuitet i relation till de samlade kulturpolitiska mål som riksdagen för första gången fattade beslut om 1974. Samtidigt medförde beslutet om nu gällande mål en förändring i synen på relationen mellan offentligt finansierad kulturverksamhet å ena sidan och marknadsburen kulturverksamhet å den andra. I 1974 års beslut tilldelas den statliga kulturpolitiken inte bara uppdraget att främja mångfald, utan också uppdraget att ”motverka kommersialismens negativa verkningar”.<sup>34</sup> Detta mål reviderades av riksdagens beslut om nationella kulturpolitiska mål år 1996, till att ”främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom

<sup>30</sup> Petersson och Söderlind 1993.

<sup>31</sup> Se särskilt *Myndigheten för kulturanalys 2012b; 2016b; 2017f; 2019c*.

<sup>32</sup> Proposition 2009/10:3, s. 28.

<sup>33</sup> Proposition 2009/10:3, s. 28.

<sup>34</sup> Proposition 1974:28; Rskr.1974:248.

motverka kommersialismens negativa verkningar”.<sup>35</sup> År 2009 fastslår riksdagen med beslutet om nya nationella kulturpolitiska mål att ett principiellt negativt förhållningssätt till marknadsbaserad kultur ska betraktas som föråldrat. Regeringen motiverar förändringen på följande sätt:

Däremot menar vi att det knappast är relevant att peka ut den kulturella verksamhet som bedrivs på kommersiell grund som huvudsakligen skadlig eller negativ och något som därför behöver motverkas. Det finns ingen given motsättning mellan kommersiell bärkraft och konstnärlig kvalitet eller frihet.<sup>36</sup>

Inom ramen för detta förändrade förhållningssätt till marknadsbaserad kultur, markerar regeringen att det inte är självklart att endast den offentligt finansierade kulturpolitiken kan bidra till konstens frihet och oberoende, det som är kärnan i självständighetsmålet. I ett inledande resonemang om kulturens villkor identifierar också regeringen ett explicit behov av breddad finansiering av kulturverksamhet.<sup>37</sup> Samtidigt är det enligt regeringen fortsatt en självklarhet att den offentliga kulturpolitiken genom ekonomisk bidragsgivning behöver komplettera marknaden för att kunna säkerställa det oberoende och den mångfald och yttrandefrihet som krävs för måluppfyllelse. I kapitlet om konstens och kulturens frihet problematiserar vi föreställningen om att det endast är marknaden som har möjlighet att på ett otillbörligt sätt styra innehållet i konstnärlig och kulturell verksamhet. I dagens kulturpolitiska debatt framhålls flera exempel på hur också politiska aktörer anklagas för att gripa in i det konstnärliga innehållet.

Ekonomiska perspektiv på kulturverksamhet formuleras även i anslutning till det nationella kulturpolitiska mål som Kulturanalys kallar samhällshälsomålet, det vill säga att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling. Här identifierar regeringen kulturens potential att påverka samhället i positiv riktning, också i ekonomiska termer. Det blir tydligt att kultur kan tilldelas olika sorters värden, där regeringen betonar vikten av balans mellan dessa: ”Materiella och ekonomiska hänsyn behöver vägas mot djupare mänskliga, sociala och kulturella värden”.<sup>38</sup> En konsekvens av regeringens uttryckta behov av att kunna balansera mellan olika typer av värden väcker också behovet av att kunna identifiera vad dessa värden består i samt att kunna bedöma och mäta huruvida den offentliga kulturpolitiken bidrar till att upprätthålla identifierade värden och balansen dem emellan.

Ekonomiska villkor aktualiseras också i delaktighetsmålet, i termer av den roll den offentliga kulturpolitiken har för att skapa och upprätthålla ett kulturutbud över hela landet för människor att delta i, vilket inkluderar möjligheten att verka för

<sup>35</sup> Proposition 1996/97:3; Rskr. 1996/97:129.

<sup>36</sup> Proposition 2009/10:3, s. 28.

<sup>37</sup> Proposition 2009/10:3, s. 13; Myndigheten för kulturanalys 2013a, s. 8; 2013c, s. 16.

<sup>38</sup> Proposition 2009/10:3, s. 29.



såväl institutioner och verksamheter som konstnärer och kulturskapare.<sup>39</sup> Konsekvenserna av ekonomiska villkor för delaktighet i kulturlivet diskuteras närmare i kapitlet om delaktighet.

Nedan sammanfattas tre olika dimensioner av kulturens ekonomiska villkor som med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen kan betraktas som centrala:

1. Kulturpolitiken ska genom offentlig finansiering bidra till att säkerställa yttrandefrihet, konstnärlig frihet och kulturens oberoende ställning.
2. Kulturpolitiken ska genom offentlig finansiering bidra till att skapa och upprätthålla ett kulturutbud som uppvisar tillräcklig kvalitet, bredd och mångfald för att möta behov hos konstnärer, kulturskapare, kulturinstitutioner, kulturverksamheter och användare av kultur.
3. Kulturpolitiken ska bidra till att identifiera och synliggöra kulturens olika värden i samhället, däribland ekonomiska, kulturella och sociala, och bidra till att upprätthålla balans mellan olika värden.

Kulturanalys har hittills i första hand skapat kunskap om två olika aspekter av kulturens ekonomiska villkor. Utvecklingen av samhällets utgifter för kultur följs kontinuerligt upp av Kulturanalys och denna utveckling utgör därför en första aspekt. I denna aspekt ingår också våra analyser och utvärderingar av ett urval av de specifika bidragsordningar som den offentliga finansieringen fördelas genom. För det andra har Kulturanalys genomfört studier och analyser som syftar till att förstå kultursektorns villkor i relation till såväl andra verksamhetsområden som samhällsekonomin i stort. I denna aspekt resoneras om existerande finansieringsmodeller på kulturområdet, i relation till alternativa finansieringsmodeller. I det följande presenteras dessa två aspekter i tur och ordning.

## Samhällets utgifter för kultur

Kulturanalys ansvarar sedan den 1 januari 2012 för officiell statistik inom ämnesområdet kultur och fritid. I detta ingår statistikområdet samhällets utgifter för kultur. Under perioden 2012–2016 publicerade Kulturanalys en rapport om samhällets utgifter för kultur vartannat år. Från och med 2016 sker publicering på årlig basis.

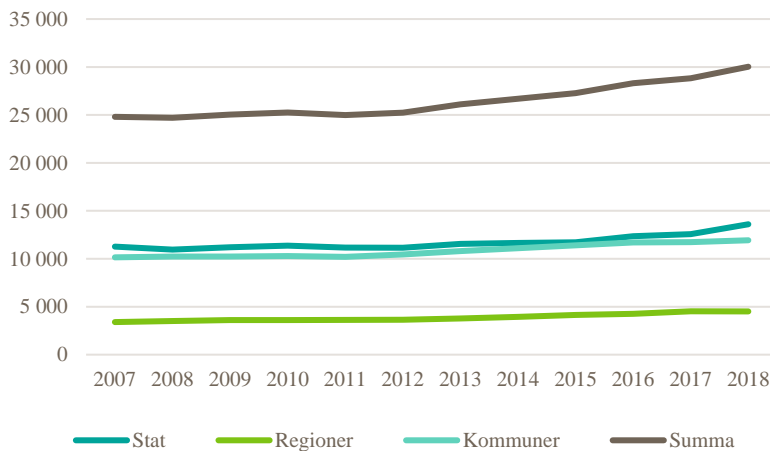
Sedan 2016 redovisar också Kulturanalys endast de offentliga utgifterna för kultur. De offentliga utgifterna avser statens, regionernas och kommunernas utgifter. Om vi ser till perioden 2000–2011 avstannade tillväxten av de offentliga utgifterna för kultur från och med 2007. Kulturanalys noterar 2012 att detta i tid sammanfaller med den finanskris som från och med 2008 fick konsekvenser både i Sverige och internationellt.<sup>40</sup> Därefter sker en viss ökning från 2012 och framåt, där vi möjligtvis ser en vändning till det motsatta 2018. Nedan sammanfattas den huvudsakliga utvecklingen under perioden 2007–2018.

<sup>39</sup> Proposition 2009/10:3, s. 29.

<sup>40</sup> Myndigheten för kulturanalys 2012c, s. 9.

## Offentliga utgifter för kultur: huvudsakliga resultat

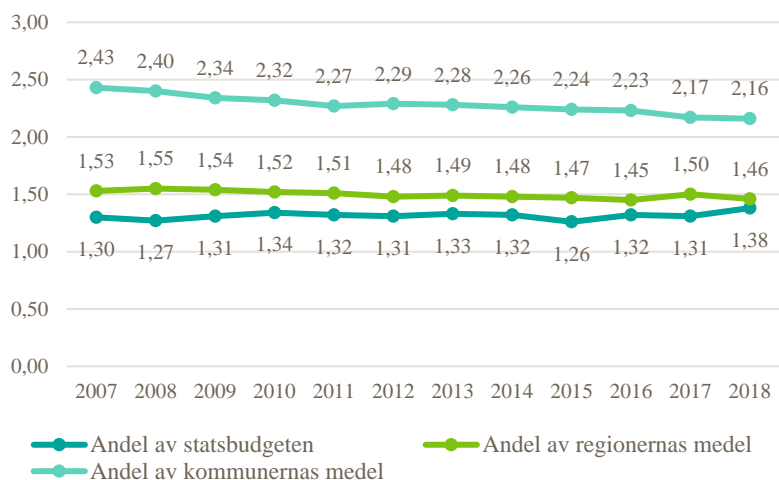
Figur 1 visar hur offentliga utgifter för kultur fördelar sig mellan stat, regioner och kommuner under perioden 2007–2018.



**Figur 1.** Offentliga utgifter för kultur 2007–2018, miljoner kronor, 2018 års priser.

*Källa: Ekonomistyrningsverket och Statistiska Centralbyrån.*

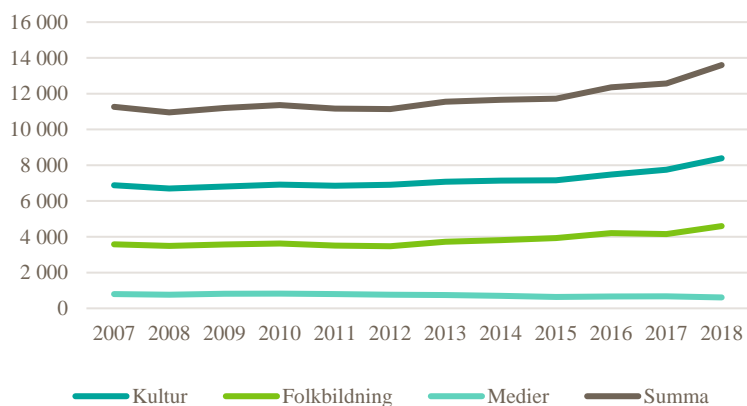
Sammantaget har utvecklingen av de offentliga kulturutgifterna fram till 2018 kännetecknats av stabilitet, i alla fall om vi ser till utgifternas andel av respektive budget på statlig, regional och kommunal nivå (figur 2).



**Figur 2.** Kulturutgifternas andel av statens, regionernas och kommunernas respektive totala budgetar 2007–2018. Procent. Obs! Bruten skala.

Källa: Ekonomistyrningsverket och Statistiska Centralbyrån.

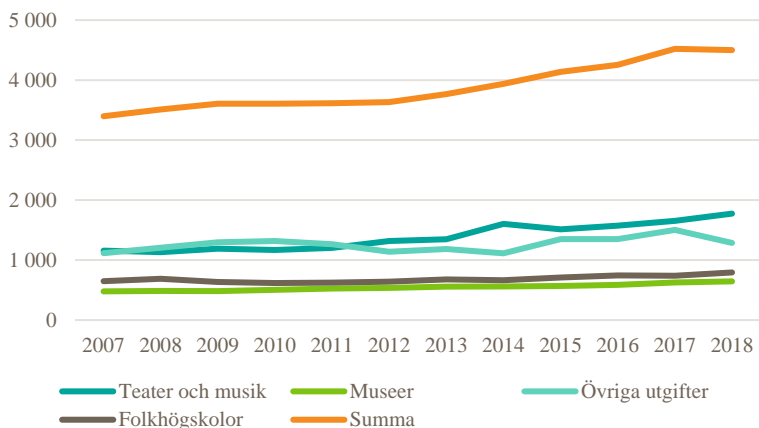
Även statens utgifter fördelade på huvudområden uppvisar en stabil utveckling över tid, med en gradvis ökning i första hand till områdena Kultur och Folkbildning (figur 3).



**Figur 3.** Statens utgifter för kultur 2007–2018 fördelade på huvudområden. Miljoner kronor, 2018 års priser.

Källa: Ekonomistyrningsverket.

När det gäller regionernas kostnader för kultur per område (figur 4), visar utvecklingen över tid en ökning gällande kostnader för Teater och musik och en mer jämn utveckling för övriga områden.



**Figur 4.** Regionernas/landstingens kostnader för kultur per område, 2007–2018. Miljoner kronor, 2018 års priser.

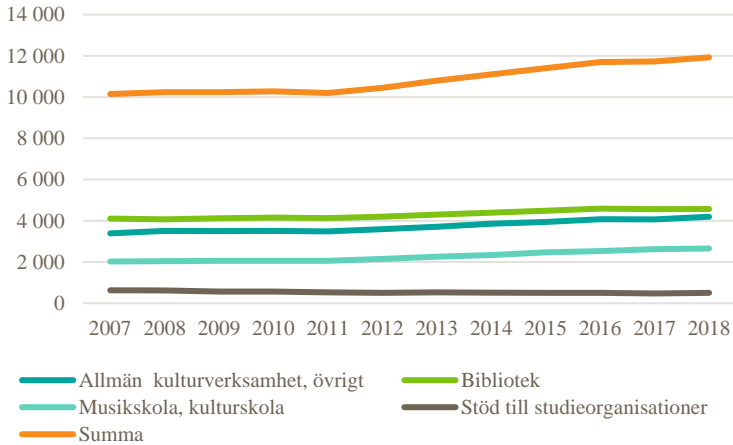
*Källa: Räkenskapsammandragen, Statistiska Centralbyrån. Kulturanalys har infört korrigeringar för vissa regioner/landsting.*

Uppgifterna från det senaste mättillfället 2018 visar också att regionerna minskat sina totala kulturutgifter med 0,5 procent jämfört med föregående år.<sup>41</sup> Det är första gången det sker en minskning av regionernas totala utgifter jämfört med föregående år sedan det första mättillfället 2007. År 2018 sker också en minskning av regionernas andel av deras totala utgifter jämfört med föregående år, men detta har inträffat vid flera tidigare tillfällen.

Det finns en tendens, som präglat den senaste tjuoårsperioden, att kulturens andel av kommunernas totala verksamhetskostnader minskar.<sup>42</sup> Under perioden 2007–2018 ser vi dock att kommunernas kostnader för kultur per område uppvisar en relativt stabil utveckling inom samtliga områden (figur 5).

<sup>41</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019h.

<sup>42</sup> Myndigheten för kulturanalys 2018c, s. 6; 2016e, s. 5.



**Figur 5.** Kommunernas kostnader för kultur 2007–2018 per område. Miljoner kronor, 2018 års priser.

*Källa: Räkenskapsammandragen, Statistiska Centralbyrån.*

Sammantaget är alltså utvecklingen av de offentliga utgifterna för kultur relativt stabil fram till 2018. För att kunna bedöma om regionernas minskning av de totala kulturutgifterna 2018 är det första tecknet på en negativ trend behöver vi följa utvecklingen under ytterligare ett antal år. I sin ekonomiska prognos från oktober 2019 skriver Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) att många regioner och kommuner inte kommer att kunna leva upp till behovet av välfärdstjänster, trots genomförda besparingar och effektiviseringar och med planerade skattechöjningar medräknade. SKR identifierar flera skäl till denna situation: dels den lågkonjunktur som förväntas kommande år, dels den demografiska utveckling som innebär att barn, unga och äldre blir fler än gruppen i arbetsför ålder. Utöver att försörjningskvoten förändras är grupperna barn, unga och äldre i behov av offentliga insatser inom i första hand skola och vård.<sup>43</sup>

### Vad ingår i samhällets utgifter för kultur?

Vilka aktörer som inkluderas i redovisningen av samhällets utgifter för kultur har förändrats över tid. I Kulturanalys första publikation om samhällets utgifter för kultur från 2012 ingick utöver stat, landsting/regioner och kommuner även hushållens respektive näringslivets utgifter för kultur. Enligt denna rapport stod hushållen för 61 procent av utgifterna, medan offentliga aktörer stod för 38 procent och näringslivet för 1 procent (där endast sponsring ingår).<sup>44</sup> Kulturanalys ser i sin rapport om samhällets utgifter för kultur från 2012 avgränsningen till enbart

<sup>43</sup> Sveriges Kommuner och Landsting 2019a, s. 5.

<sup>44</sup> Myndigheten för kulturanalys 2012c, s. 10.

sponsring som problematisk. Egentligen borde redovisningen av näringslivets utgifter för kultur ”omfatta all samverkan med kulturlivet inklusive utgifter för inköp av exempelvis biljetter och böcker”. Befintlig tillgång till data omöjliggör dock en sådan redovisning, och det var endast med stöd i uppgifter från Institutet för reklam- och mediestatistik som uppgifter om sponsring kunde redovisas.<sup>45</sup> Med hänvisning till det bristfälliga dataläget upphörde därför Kulturanalys att redovisa näringslivets utgifter från och med 2013.

Även redovisningen av hushållens utgifter för kultur problematiseras i tidigare rapporter.<sup>46</sup> Hushållens utgifter har ofta bedömts i termer av kulturkonsumtion, och vad som då ska inkluderas utgör en central utmaning, något som påpekades av Kulturrådet redan år 2008.<sup>47</sup> Uppgifterna varierar stort, bland annat beroende på huruvida utgifter för den tekniska utrustning som krävs för att kunna ta del av mottagning och uppspelning av TV, radio och digitalt lagrade medier inkluderas eller ej. Kulturanalys ställer frågan om uppgifterna om hushållens kulturutgifter kanske hellre ska betraktas som så kallade investeringskostnader än som kulturkonsumtion. Uppgifterna varierar också utifrån huruvida avgiftsbelagda tjänster inkluderas eller inte. Oavsett hur hushållens utgifter definieras, genomför för närvarande SCB inte den undersökning från vilken Kulturanalys tidigare hämtat data. Anledningen är för få deltagare vid det senaste mätillfället 2016.

Sammantaget är alltså dataläget alltför bristfälligt för att kunna sammanställa statistik över såväl näringslivets som hushållens utgifter för kultur. Kulturanalys statistik över samhällets utgifter för kultur avgränsar sig därför till de offentliga aktörerna. Den största osäkerhetskällan i denna statistik är kommuners och regioners rapportering till SCB:s räkenskapssammandrag. Uppgiftslämnarna kan från år till år ha ändrat sättet att sammanställa sina uppgifter och enskilda regioner och kommuner kan också skilja sig åt i fråga om vad som räknas in i de efterfrågade posterna. Även om regionerna getts möjlighet att korrigera sina uppgifter bör uppgifterna därför tolkas på en övergripande nivå och med viss försiktighet.<sup>48</sup>

## Konsekvenser för genomförandet av kulturpolitiken

När Kulturanalys bedömer att de ekonomiska resurserna för kulturverksamhet är otillräckliga för måluppfyllelse, är det från perspektivet att de inte kan tillgodose behov hos konstnärer, kulturskapare, kulturverksamheter, kulturinstitutioner och kulturanvändare.

Den registerstudie av kulturskapare som Kulturanalys publicerade 2019 visar bland annat att kulturskapare har lägre inkomster av förvärvsarbete än andra, motsvarande grupper.<sup>49</sup> Konstnärsnämndens studier av professionella konstnärer

<sup>45</sup> Myndigheten för kulturanalys 2012c, s. 51.

<sup>46</sup> Myndigheten för kulturanalys 2012c, s. 54.

<sup>47</sup> Kulturrådet 2008, s. 11.

<sup>48</sup> Myndigheten för kulturanalys 2018g, s. 43.

<sup>49</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019e.

bekräftar denna bild och konstaterar att konstnärer lever under sämre ekonomiska villkor än andra grupper med motsvarande krav på utbildning och yrkeserfarenhet.<sup>50</sup> Den konstnärspolitiska utredning som presenterades 2018 drar samma slutsatser, liksom forskningen inom området.<sup>51</sup>

I likhet med andra personalintensiva verksamheter brottas kulturinstitutionerna med det faktum att kostnaderna överstiger intäkterna. Denna problematik har Kulturanalys särskilt belyst i relation till länsteaternas ekonomiska situation.<sup>52</sup> En studie av den ekonomiska utvecklingen under perioden 1980–2015 visar att verksamhetsanslagen till länsteaternas urholkas av lönekostnadsutvecklingen. Detta innebär att länsteaternas ekonomiska handlingsutrymme minskar även om anslagen inte sjunker. Studien visar också att länsteaternas, trots färre antal årsverken, ändå anlitar fler personer. Möjliga skäl till denna något paradoxala utveckling är ett ökat antal tidsbegränsade anställningar och deltidsanställningar samt ett ökat antal anställda med F-skatt. I den mediala debatten uttryckte Läns museernas samarbetsråd våren 2019 en stark oro för en liknande utveckling inom museiområdet,<sup>53</sup> med hänvisning till Kulturanalys lägesbedömning 2019.<sup>54</sup> Riksantikvarieämbetet har därför i sitt regleringsbrev för 2020 bland annat fått i uppdrag att ”genomlysna förutsättningarna för de regionala museernas verksamhet”.<sup>55</sup>

Den alltmer besvärliga ekonomiska situationen för regioner och kommuner kan innebära att olika verksamhetsområden kan komma att ställas emot varandra och att prioriteringar måste göras. Utvecklingen medför inte bara att den redan utsatta situationen för konstnärer, kulturskapare, kulturverksamheter och kulturinstitutioner riskerar att förvärras. Ekonomiska neddragningar drabbar förstås också dem som vill ta del av och själva utöva kultur. Och fördelningen av statsbidrag har under en längre tid uppvisat en geografisk snedfördelning över landet, där Stockholm och övriga två storstadsregioner, det vill säga Västra Götaland och Skåne, mottagit en mycket större andel än övriga regioner enligt Kulturrådets senaste uppföljning av statliga kulturutgifter i regionerna. Av de 6,1 miljarder kronor som 2018 fördelades som statligt kulturbidrag till regional kulturverksamhet, gick 44 procent till Stockholm, 12 procent till Västra Götaland och 8 procent till Skåne. Det höga utfallet för Stockholm förklaras med att nationalscenerna och många centrala museer finns där, medan Västra Götalands och Skånes höga utfall enligt Kulturrådet kan härledas till statliga medel som fördelas inom kultursamverkanmodellen.<sup>56</sup>

<sup>50</sup> Konstnärsnämnden 2016.

<sup>51</sup> *SOU 2018:23*; se även Bille, Alacovska, Baldin, Horndrup och Hornbaek Mikuta 2018; Mangset, Torvik Heian, Kleppe och Løyland 2016.

<sup>52</sup> Myndigheten för kulturanalys 2017c.

<sup>53</sup> Se t.ex. Styrelsen för Länsmuseumet Gävleborg 12 juni 2019; SVT 24 maj 2019.

<sup>54</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019c, s. 54–55.

<sup>55</sup> Kulturdepartementet 2019b.

<sup>56</sup> Kulturrådet 2019c, s. 3.

## Utformning av statsbidrag påverkar utfallet

Om vi ser till frågan om hur statsbidragen utformas och fördelas, har de ekonomiska förstärkningar som regeringen gjort inom det kulturpolitiska området under senare tid haft fokus på specialdestinerade satsningar som syftar till att skapa ett mer likvärdigt kulturutbud över hela landet. De specialdestinerade bidragen till biblioteks- respektive kulturskoleverksamhet är exempel på detta, liksom satsningen Åga rum. Även kultursamverkansmodellen, som inrättades 2011, kan ur ett ekonomiskt perspektiv betraktas som en bidragsordning som med hjälp av decentraliserat beslutsfattande över statliga bidrag till regional kulturverksamhet syftar till att främja delaktighet i såväl kulturliv som kulturpolitiskt beslutsfattande. Som bidragsordning har kultursamverkansmodellen bidragit till att omvandla tidigare specialdestinerade bidrag till enskilda kulturverksamheter till ett mer generellt statsbidrag. Modellen ligger på detta sätt i linje med såväl Riksrevisionens som Landsbygdskommitténs och Kommunutredningens rekommendationer om att generella statsbidrag är att föredra.<sup>57</sup> De studier av Kultursamverkansmodellen som Kulturanalys genomfört hittills visar dock att modellen inte inneburit att regionernas ekonomiska handlingsutrymme ökat. I stället verkar modellen i dess nuvarande utformning ha bekräftat den inlåsningsseffekt som innebär att merparten av regionernas ekonomiska resurser är uppbundna i institutionsbaserad verksamhet.<sup>58</sup>

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar Kulturanalys i sin senaste lägesbedömning att

det krävs insatser för att antingen sänka ambitionsnivån för mål och uppdrag eller att ge verksamheterna reella förutsättningar att utföra sina uppdrag och svara upp mot målen. Politiken behöver se över och tydliggöra syftet med såväl olika ekonomiska stödformer och prioriteringar som syftet med olika verksamheter på kulturområdet. För att skapa utrymme för långsiktigt arbete krävs större handlingsfrihet.<sup>59</sup>

Att kommuner och regioner befinner sig i ett alltmer besvärligt ekonomiskt läge kan också få stora konsekvenser för kultursamverkansmodellen. Kulturrådets uppföljning av kulturområdenas fördelning 2010–2018 visar bland annat att ”andelen statliga bidrag av de totala årliga offentliga bidragen har minskat i förhållande till de regionala och kommunala bidragen”.<sup>60</sup> Där de statliga bidragen ökat med 3,4 procent mellan 2010 och 2018, har de årliga regionala bidragen ökat med 28,8 procent och de kommunala med 29,7 procent. År 2018 översteg de årliga kommunala bidragen för första gången de årliga statliga bidragen sedan modellen infördes.

<sup>57</sup> Riksrevisionen 2017; *SOU 2017:1*, s. 232; *SOU 2020:8*, s. 40.

<sup>58</sup> *Myndigheten för kulturanalys 2013d, 2019c*.

<sup>59</sup> *Myndigheten för kulturanalys 2019c*, s. 92.

<sup>60</sup> *Kulturrådet 2019a*, s. 15.



## Finansieringsmodeller

En viktig utgångspunkt för svensk kulturpolitik på statlig, regional och kommunal nivå är att kultur betraktas som ett värde som ska fördelas till medborgarna genom politik och förvaltning. De gemensamma resurser som skatteintäkterna utgör ska användas för att bidra till att täcka kostnaderna för att skapa och förmedla detta värde.<sup>61</sup> Att offentliga medel ska ingå i den övergripande finansieringsmodellen för kulturverksamhet utgör alltså en viktig princip i Sverige och övriga nordiska länder, men det är inte en självklarhet i andra delar av världen.<sup>62</sup>

Från ett ekonomiskt perspektiv är det viktigt att offentliga medel används på ett effektivt sätt i fördelningen av värdet kultur, eller som Kulturanalys uttryckte det i sin första lägesbedömning från 2012:

Det ekonomiska problemet handlar om att allokera knappa resurser så att samhället får mesta möjliga ”gott” ut av resurserna. Enkelt uttryckt syftar samhällsekonomisk analys till att uppskatta vad och hur mycket man ”får tillbaka” på insatta resurser i en viss användning och att identifiera eventuella möjligheter till förändring som innebär att man får mer ”gott” tillbaka med samma resursinsats.<sup>63</sup>

Enligt ovanstående resonemang utgör kultur ett välfärdsvärde, jämte andra sådana värden som exempelvis vård, skola och social omsorg. Detta innebär att ”effektivitet” inte behöver innebära att de offentliga utgifterna ska minska, förutsatt att använda resurser bidrar till att skapa mer välfärd. Samtidigt måste politiker på statlig, regional och kommunal nivå kunna bedöma huruvida de pengar som satsas på en specifik verksamhet ger effekter som står i proportion till den ekonomiska insatsen.

I den svenska kulturpolitiken har offentlig finansiering betraktats som nödvändig för att säkerställa existensen av värdet kultur, då marknaden misslyckas med att på egen hand skapa ett tillräckligt omfattande och brett utbud för att kunna leverera i enlighet med de nationella kulturpolitiska målsättningarna.<sup>64</sup> Den offentliga finansieringen tilldelas därmed en kompensatorisk roll, men en utmaning är att inte heller den offentliga finansieringen förmår täcka kultursektorns ekonomiska behov.<sup>65</sup> Att uppnå de nationella kulturpolitiska målen kräver fortsatt att fler finansierare bidrar. Detta är i sig inget nytt; genom historien har kulturverksamhet alltid finansierats av många olika aktörer.<sup>66</sup> Det är först från och med 1800-talets slut och framåt som staten klivit fram som en central aktör och delvis tagit över finansieringsansvar från såväl näringsliv som det civila samhället. I takt med att

<sup>61</sup> Lundquist 1993.

<sup>62</sup> Duelund red. 2003; Myndigheten för kulturanalys 2018c; Hillman-Chartrand och McCaughey 1989.

<sup>63</sup> Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 35.

<sup>64</sup> Lindqvist 2008; Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 36.

<sup>65</sup> Stenström 2008.

<sup>66</sup> Myndigheten för kulturanalys 2013a.

den offentliga ekonomin försämrats har andra aktörers förmåga att upprätthålla och öka insatserna inom kulturområdet och andra välfärdsområden lyfts fram.<sup>67</sup> Här har Kulturanalys bland annat synliggjort betydelsen av det civila samhällets insatser, men även näringslivets potential att öka den ekonomiska insatsen i kultursektorn har belysts. I det följande sammanfattas de huvudsakliga resultaten i dessa rapporter.

## Det civila samhället som finansiär

Idag definierar regeringen det civila samhället som en ”arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans i gemensamma intressen”.<sup>68</sup> I en rapport om ideellt kulturarbete i kultursektorn, som genomfördes på uppdrag av Kulturanalys år 2012, konstaterar forskaren Tobias Harding att ”civilsamhälle” som begrepp först introducerades i den svenska kulturpolitiken genom 2009 års utredning som föregick den senaste kulturpolitiska propositionen.<sup>69</sup> Ideellt – det vill säga obetalt – arbete, i såväl icke-organiserad som organiserad form, har dock länge förekommit inom kulturområdet och verksamheter inom det civila samhället har en mer eller mindre nära relation till offentlig finansiering. Folkbiblioteken är ett exempel på en kulturverksamhet som ursprungligen bedrevs inom 1800-talets folkrörelser, men som idag blivit en viktig beståndsdel i den offentliga kulturpolitiken.<sup>70</sup>

Studier av såväl Kulturanalys som Folkbildningsrådet visar att aktörer i det civila samhället fortsatt och på ett avgörande sätt bidrar till att upprätthålla den infrastruktur som möjliggör spridningen av ett kulturutbud i hela landet. Tillsammans med bibliotek är studieförbund de kulturverksamheter som är representerade i alla Sveriges 290 kommuner.<sup>71</sup> Enligt Folkbildningsrådet domineras studieförbundens verksamhet av kultur i en utsträckning som motiverar ”att *kultur* skulle kunna beskrivas som studieförbundens gemensamma verksamhetsinriktning”.<sup>72</sup> Även om studieförbundens verksamhet huvudsakligen finansieras av i första hand statliga (68 procent) och i andra hand regionala och kommunala medel (32 procent),<sup>73</sup> utgörs en mindre del av de avgifter som enskilda deltagare står för. Därtill utgörs en betydande del av studieförbundens totala intäkter av ideellt arbete. I likhet med kulturskapare, vars konstnärliga arbetsprocesser ofta helt eller delvis genomförs genom obetalt arbete, bidrar således enskilda individer till att utan ekonomisk ersättning upprätthålla ett kulturutbud inom studieförbundens ram.

<sup>67</sup> Se till exempel SOU 2019:56 om idéburen välfärd.

<sup>68</sup> Regeringen 2019.

<sup>69</sup> Harding 2012, s.4; se även SOU 2009:16.

<sup>70</sup> Harding 2012, s. 7; se även Frenander och Lindberg red. 2012.

<sup>71</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019d.

<sup>72</sup> Folkbildningsrådet 2019, s. 45.

<sup>73</sup> Folkbildningsrådet 2019, s. 9.

## Privatpersonen som finansjär

Som framkom i avsnittet om samhällets utgifter för kultur, står enligt senast tillgängliga data från 2012 de enskilda hushållen för omfattande utgifter på kulturområdet.<sup>74</sup> Självklart betalar privatpersoner avgifter för tjänster och varor inom kulturområdet vilka tillhandahålls på marknaden, men även många kulturverksamheter som erhåller offentligt stöd är avgiftsbelagda. Då avgifter kan utgöra ett hinder för deltagande i kulturlivet har vissa regioner och kommuner riktat om sina offentliga stöd för att undanröja detta hinder, och för bibliotekens grundverksamhet gäller enligt Bibliotekslagen att denna inte får vara avgiftsbelagd.<sup>75</sup> I perioder sedan 2004 har också regeringen genomfört den nu gällande satsningen för att erbjuda fri entré till statliga museer. Antalet besök på statliga museer har ökat sedan reformen infördes och från och med 2018 finns vissa tecken på att reformen även börjat nå tidigare ovana museibesökare.<sup>76</sup>

Nya sätt för enskilda individer att bidra till finansieringen av kulturverksamhet slår igenom på allvar i början av 2010-talet. I en omvärldsanalys av så kallad crowdfunding – eller medborgarfinansiering – från 2014 belyser Kulturanalys en sådan finansieringsform. Crowdfunding definieras som ”insamling av finansiella medel genom individers och medborgares små bidrag till en verksamhet eller projekt via sociala nätverk på internet”.<sup>77</sup> I omvärldsanalysen identifieras de samhällstrender som möjliggjort framväxten av crowdfunding.

En trend utgörs av digitaliseringen av sociala nätverk, som bland annat möjliggör den insamling av pengar via internet som crowdfunding bygger på. En annan trend är det behov av breddad finansiering som lyfts fram i regeringens kulturpolitiska proposition 2009. Omvärldsanalysen kopplar breddad finansiering delvis till den trend mot en ekonomisering av kulturen som identifierats i forskning. Även om kulturverksamhet alltid haft en mångfald av olika finansiärer, innebär en sådan ekonomisering att kultur retoriskt knyts tydligare till ekonomisk tillväxt, ekonomiska verksamhetsmål och en betoning av kulturskaparen som entreprenör.<sup>78</sup> Parallellt med denna förändringsprocess finns en trend mot ett ökat intresse för frivilligt engagemang och välgörenhet, vilket i omvärldsanalysen benämns givarmentalitet.<sup>79</sup> Förhoppningarna om att crowdfunding ska bli en central alternativ finansieringsmodell även inom kulturområdet har varit stora. Slutsatsen i Kulturanalys omvärldsanalys är dock att mer kunskap behövs om modellens konsekvenser för såväl konstnärlig frihet som ekonomisk hållbarhet. Även om det finns enskilda exempel på mycket framgångsrika verksamheter, är det enligt rapporten uppenbart att crowdfunding i nuläget inte utgör ett avgörande bidrag till att möta behoven av ökade ekonomiska resurser på kulturområdet.

<sup>74</sup> Myndigheten för kulturanalys 2014, *Samhällets utgifter för kultur 2012–2013*, s. 28–31.

<sup>75</sup> SFS 2013:801.

<sup>76</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019a.

<sup>77</sup> Myndigheten för kulturanalys 2013a, s. 5.

<sup>78</sup> Köping, Lantz och Stenström 2008.

<sup>79</sup> Stenström 2008.

Bristerna i tillgängliga data över de delar av det civila samhället som inte är organiserade inom folkbildning är här en utmaning för att bättre kunna kartlägga nuläget och följa utvecklingen över tid.

## Näringslivet som finansjär

Historiskt har aktörer inom näringslivet också varit viktiga bidragsgivare till kulturverksamhet. Enligt omvärldsanalysen *Kulturlivet, näringslivet och pengarna*, som Kulturanalys publicerade 2013, är det dock mycket svårt att mer exakt bedöma hur omfattande näringslivets bidrag är.<sup>80</sup> Anledningen till det svårbedömda läget är att näringslivets insatser på många sätt är svåra att avgränsa. Kulturverksamheter kan vara en del av näringslivet då de bedrivs i företagsform, det som idag brukar benämnas kulturella och kreativa näringar. År 2017 fick Tillväxtverket i uppdrag att utveckla mätmetoder och modeller för att få fram statistik om den ekonomiska utvecklingen av de kulturella och kreativa näringarna. Arbetet resulterade i den så kallade Kreametern,<sup>81</sup> där Cirkelmodellen presenteras för att beräkna hur värdet av kulturskapandet växer när det passerar genom de olika produktions-, distributions- och konsumtionsleden från upphovspersoner till konsumenter och användare. Kulturanalys har undersökt om modellen kan användas för att analysera värdekedjor inom kulturella och kreativa näringar. En slutsats av denna studie är att den statistik som skapats med Cirkelmodellen som utgångspunkt hellre bör studeras varje branschkategori för sig, än på aggregerad nivå.<sup>82</sup>

Aktörer inom näringslivet kan också bidra till finansieringen av kulturlivet genom donationer eller gåvor. Den infrastruktur av kulturutbud som både det civila samhället och offentliga aktörer varit med om att skapa och upprätthålla, har även möjliggjorts med hjälp av privata donationer från näringslivsaktörer. Idag ingår i definitionen av gåva att ingen motprestation krävs av den som mottar gåvan. Detta skiljer gåvan från sponsring. I Sverige blev sponsring ett begrepp på 1980-talet och definieras idag som

en ömsesidig överenskommelse där sponsorn ger kontanter, tjänster eller varor till den sponsrade och i gengäld får någon form av motprestation såsom biljetter, utbildning eller någon form av varumärkesexponering.<sup>83</sup>

Den senaste jämförelsen mellan olika aktörers andel av samhällets totala utgifter för kultur gjordes av Kulturanalys år 2012. Då omfattade sponsring från näringslivet endast 1 procent, att jämföra med hushållens 61 procent och offentliga aktörers 38 procent.<sup>84</sup> Skattelagstiftningen, som kräver en tydlig motprestation av den sponsrade för att sponsorns insats ska vara avdragsgill, identifieras ofta som en viktig anledning till den ringa omfattningen av sponsring i ett svenskt

<sup>80</sup> Myndigheten för kulturanalys 2013c, s. 19 ff.

<sup>81</sup> Tillväxtverket 2018a; 2018b.

<sup>82</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019c, s. 49.

<sup>83</sup> Myndigheten för kulturanalys 2013c, s. 20.

<sup>84</sup> Myndigheten för kulturanalys 2012c, s.10.

sammanhang.<sup>85</sup> Kulturanalys menar dock, i sin omvärldsanalys från 2013, att sponsring eventuellt kan komma att öka med tiden. Ett skäl till detta är samma samhällstrend som Kulturanalys identifierade i relation till medborgarfinansiering, nämligen en förstärkning av givarmentalitet i det svenska samhället. Till detta kommer företagens växande behov av att på olika sätt, exempelvis med hjälp av kultur, öka sin synlighet på en konkurrensutsatt marknad. Kulturanalys ser också att ökad sponsring kan bli ett möjligt resultat av att kultur inkluderas i det samhällsansvar – eller Corporate Social Responsibility (CSR) – som idag är en del av verksamheten för många företag. Föreningen Kultur och Näringsliv, som startade 1988 och som ”verkar för affärsmässigt grundade samarbeten mellan kulturlivet, näringslivet och det offentliga” bekräftar möjligtvis denna tendens, genom att synliggöra kulturens betydelse även för CSR.<sup>86</sup>

Institutet för reklam- och mediestatistik följer bland annat utvecklingen av kultursponsring över tid, och i viss utsträckning görs detta också inom ramen för Kulturrådets uppföljning av kultursamverkansmodellen.<sup>87</sup> I likhet med crowdfunding verkar inte sponsring utgöra ett avgörande bidrag till finansiering av kulturverksamhet. Inte minst verkar tendensen att olika delar av kulturområdet har olika förutsättningar att attrahera sponsorer bestå över tid.<sup>88</sup> Då sponsring kräver en motprestation av den som blir sponsrad, kan sponsring också potentiellt ingå i de hot mot den konstnärliga friheten som diskuteras närmare i kapitlet om konstens och kulturens frihet. Det är uppenbart att mer kunskap om sponsring som finansieringskälla för kulturverksamheter behövs.

## EU som finansiär

EU:s kulturpolitik, som syftar till att komplettera och inte ersätta enskilda medlemsländers kulturpolitik, inkluderar också finansieringsmöjligheter för kulturverksamhet. Bland annat sker detta genom Kreativa Europa, EU-kommissionens program om totalt 1,46 miljarder euro för de kulturella och kreativa sektorerna 2014–2020. Programmets mål är att ”skydda, utveckla och främja Europas kulturella och språkliga mångfald och främja Europas kulturarv” samt att ”stärka de europeiska kulturella och kreativa sektorernas konkurrenskraft”.

Kulturrådet och Filminstitutet delar på uppdraget att vara nationell kontaktpunkt för programmet som består av tre delar: Kultur, MEDIA och ett sektorsövergripande programområde. Det nationella uppdraget att vara kontaktpunkt finansieras inom ramen för det sektorsöverskridande programområdet, som också sedan 2019 erbjuder möjligheten till finansiell lånegaranti för kulturella och kreativa näringar.<sup>89</sup>

<sup>85</sup> Myndigheten för kulturanalys 2013c, s. 20–21; Skatteverket 2009.

<sup>86</sup> Föreningen Kultur & Näringsliv 2019.

<sup>87</sup> Kulturrådet 2019a, s. 16.

<sup>88</sup> Nilsson 1999, s. 512; Myndigheten för kulturanalys 2013c.

<sup>89</sup> Kulturrådet 2020b.

Kulturrådet följer också upp fördelningen av medel till projekt med kulturanknytning inom EU:s struktur- och investeringsfonder (ESI-fonderna). ESI-fonderna syftar i första hand till att främja tillväxt och ”minska de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan regionerna i Europa”. Den senaste uppföljningen visar bland annat att drygt 336 miljoner kronor fördelades till projekt i Sverige med kulturanknytning 2018. Kulturrådet avser med kulturanknytning att projekten har ”någon koppling till konstarter, medier, bildning eller kulturarv”,<sup>90</sup> det vill säga det är den svenska kulturpolitikens kulturbegrepp som tillämpas.

Oavsett stödform ska alla projekt som beviljas EU-medel förhålla sig aktivt till Europa 2020-målen ”om att främja smart och hållbar tillväxt för alla”. I detta krav finns, liksom i all villkorad finansiering oavsett vem som står för den, ett potentiellt hot mot den konstnärliga friheten. Hur EU:s finansiering av kulturverksamhet i Sverige samspelar med andra aktörers finansiering följs delvis upp inom ramen för Kulturrådets uppföljning av de årliga bidragen inom kultursamverkansmodellen. Här redovisas EU-bidrag tillsammans med sponsring, verksamhetsintäkter och andra offentliga bidrag än de årliga bidragen under posten ”Övriga intäkter”. Under perioden 2010–2018 har denna post gradvis minskat, från 21,2 procent till 19,6 procent. Det är angeläget att skapa en tydligare helhetsbild av hur EU på olika sätt bidrar till finansiering av kulturverksamhet samt hur EU-bidragen eventuellt samspelar med nationell finansiering.

## Sammanfattning

- Kulturskapare och konstnärer arbetar under ekonomiskt sämre förutsättningar än andra grupper i samhället med motsvarande krav på utbildning och yrkeserfarenhet. Även de institutioner som har att förmedla professionella kulturskapares verk, liksom att skapa möjligheter för människor att själva vara aktiva i kulturlivet, står inför ekonomiska utmaningar som i första hand avser begränsat ekonomiskt handlingsutrymme på grund av lönekostnadsutvecklingen.
- Inom vissa kulturområden finns en väl utbyggd infrastruktur av kulturverksamheter över hela landet. Samtidigt präglas denna infrastruktur, särskilt i landsbygdskommuner, av ekonomisk sårbarhet då den upprätthålls av ett fåtal aktörer, i synnerhet bibliotek och aktörer inom det civila samhället.
- Historiskt och idag bidrar många olika aktörer inom offentlig och privat sektor samt inom det civila samhället till kulturens finansiering. Vi har dock endast tillgång till begränsade och bristfälliga data gällande näringslivets och privatpersoners finansiering, samt om de aktörer inom det civila samhället som inte organiseras inom folkbildningen. Det behövs också mer kunskap om hur EU:s stöd till kulturverksamhet samspelar med nationell finansiering.

<sup>90</sup> Kulturrådet 2019d, s. 4.

- Utvecklingen av offentliga, det vill säga statliga, regionala och kommunala, kulturutgifter har hittills varit relativt stabil, i alla fall sett till kulturutgifternas andel av respektive budget. Samtidigt är det tydligt att regioner och kommuner står inför stora ekonomiska utmaningar och att lönekostnadsutvecklingen minskar det ekonomiska handlingsutrymmet för kulturverksamheter även om anslagen inte sjunker.
- Den senaste tjugoårsperioden har präglats av en tendens till att kulturens andel av kommunernas totala verksamhetskostnader minskar. Dessutom visar uppgifterna från det senaste mättillfället år 2018 att regionerna minskat sina totala kulturutgifter med 0,5 procent jämfört med föregående år. Det är första gången det sker en minskning av regionernas totala utgifter jämfört med föregående år sedan det första mättillfället år 2007.

# Delaktigheten i kulturlivet

Ett av de teman som Kulturanalys över tid har återkommit till i sina lägesbedömningar är målet om allas möjlighet till deltagande i kulturlivet, det så kallade delaktighetsmålet. I den senaste lägesbedömningen från 2019 tas frågan upp om de skillnader i delaktighet i kulturlivet som Kulturanalys återkommande rapporterat om riskerar att underminera kulturpolitikens legitimitet.<sup>91</sup> I det här kapitlet ges en sammanfattande bild av delaktigheten i kulturlivet. Sedan redogörs för den politik och de politiska åtgärder som under senare år genomförts för att möta de skillnader som finns. Avslutningsvis pekas framåt mot de kunskapsbehov som föreligger och som konkretiseras ytterligare i rapportens avslutningskapitel.

## Olika dimensioner av delaktighet i kulturlivet

Delaktighet är ett komplext begrepp med varierande innebörd.<sup>92</sup> Det kan inom kulturlivet rymma alltifrån att ta del av kultur som konsument eller besökare, ha möjlighet att utveckla och få utlopp för sin skapande lust och förmåga, till att ha olika grader av inflytande över kulturlivets och kulturpolitikens utformning och utveckling. När Kulturanalys bedömer måluppfyllelsen är det därför viktigt att knyta bedömningen till hur delaktighet i kulturlivet formulerats som en kulturpolitisk målsättning.

I nu gällande målformuleringar uttrycks delaktighetsmålet som att ”alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet”. I de strecksatser som konkretiserar hur målet ska uppnås skrivs att kulturpolitiken ska ”främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor”.<sup>93</sup> När målen motiveras ytterligare lyfts fram att:

Kulturpolitiken bör ge förutsättningar för allas deltagande i kulturlivet vare sig man söker vägar till bildning, kulturupplevelser eller till eget skapande. Det ska vara möjligt att ta del av ett kulturutbud som präglas av mångfald och hög kvalitet oavsett i vilken del av landet man bor. Här har bland annat nationella och regionala kulturinstitutioner ett särskilt ansvar. Det ska också vara möjligt att verka och förkovra sig som kulturskapare i hela landet.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019c.

<sup>92</sup> Se exempelvis Chambers 2005, s. 103–107; Castell 2013.

<sup>93</sup> Proposition 2009/10:3, s. 26.

<sup>94</sup> Proposition 2009/10:3, s. 29.



Vidare skrivs att:

Ingen samhällsmedborgare ska känna sig utestängd från kulturlivet, eller inte inbjuden att delta och påverka, på grund av social, religiös eller etnisk bakgrund. Här ska principen om icke-diskriminering vara vägledande.<sup>95</sup>

Barns och ungas möjligheter att delta och få utlopp för sina skapande förmågor tas också särskilt upp i den svenska kulturpolitiken och utgör ett specifikt främjandemål. En generell ambition att föra kulturen och kulturpolitiken närmare medborgarna är central i den senaste propositionen, vilket bland annat knyts till den då föreslagna kultursamverkansmodellen. Syftet med kultursamverkansmodellen är att den regionala och kommunala politiska nivån ska stärkas samtidigt som också professionella kulturskapares och det civila samhällets inflytande över kulturpolitiken ökar.<sup>96</sup>

Sammantaget utkristalliserar fyra delaktighetsdimensioner inom den offentliga kulturpolitiken:

1. Allas möjligheter att **ta del av** en mångfald av konst och kultur, av ett kulturutbud som upplevs som relevant och där möjligheten att ta del av detta inte begränsas av ens sociala, religiösa eller etniska bakgrund, eller var i landet man bor.
2. Allas möjligheter att få utlopp för sina skapande förmågor (**göra kultur**) och att dessa möjligheter inte begränsas av ens sociala, religiösa eller etniska bakgrund, eller var i landet man bor.
3. Det ska vara möjligt att verka (**arbeta och försörja sig**) som kulturskapare i hela landet.
4. Det ska finnas breda möjligheter till inflytande över kulturlivets och kulturpolitikens utformning (**påverka beslutsprocesser på kulturområdet**) som ska inkludera de politiska nivåerna stat, region och kommun samt professionella kulturskapare och det civila samhället.

Gränserna mellan dessa delaktighetsdimensioner på kulturområdet är inte skarpa. Den som har möjlighet att få utlopp för sina skapande förmågor kan exempelvis sägas i viss utsträckning påverka beslutsprocesser på kulturområdet, även om det inte är det primära syftet. Det finns dock en poäng med att peka på dessa olika dimensioner då de synliggör behovet av olika typer av politik och åtgärder för att uppnå delaktighetsmålet i sin helhet.

<sup>95</sup> Proposition 2009/10:3, s. 30.

<sup>96</sup> SFS 2010:2012.

## Delaktighet i det svenska kulturlivet

Att värdera delaktighetsmålets uppfyllande innebär svårigheter eftersom det inte är specificerat i kvantitativt bemärkelse (mer än ”alla”). Däremot är det möjligt att kvantitativt och kvalitativt värdera de trender och reformer som genomförts i syfte att närma sig ett alltmer inkluderande kulturliv. Nedan tar vi upp de områden där det idag finns kunskap i relation till delaktighetsmålets olika dimensioner. Dessa är svenskars kulturvanor, Sveriges kulturutbud och kulturarbetsmarknad i relation till geografi, jämställdhet, mångfald och inkludering i kulturlivet.

### Kulturvanor i Sverige – övergripande skiljelinjer

Sverige har i internationell jämförelse en kulturaktiv befolkning.<sup>97</sup> Samtidigt är det stora skillnader mellan olika grupper och olika kulturområden, och historiskt har det växt fram kulturvanemönster kopplade till såväl demografiska, geografiska som socioekonomiska faktorer. Kulturanalys har i en rad rapporter och lägesbedömningar presenterat data och analyser av kulturvanor i Sverige och successivt byggt upp kunskap om hur kulturvanorna i landet ser ut, hur de skiljer sig åt mellan olika grupper och vilka samband som finns mellan kulturvanor och andra faktorer.<sup>98</sup>

De kulturvaneundersökningar som gjorts över tid pekar samfällt på samband mellan å ena sidan kön, ålder, socioekonomi och var i landet man bor och å andra sidan i vilken utsträckning människor *tar del av kultur*.<sup>99</sup> Senare kulturvaneundersökningar visar också på en koppling mellan självskattad hälsa och kulturvanor.

Generella, om än inte entydiga, mönster som framträder är att kvinnor är mer kulturaktiva än män och att yngre i många avseenden är mer kulturaktiva än äldre.<sup>100</sup> Kulturvaneundersökningarna visar också på geografiska skillnader. Kulturdeltagandet är större i stora städer än på landsbygden och i mindre tätorter, särskilt när det gäller sådant som besök på teater, opera och bio.<sup>101</sup> De geografiska perspektiven utvecklas ytterligare under rubriken *Kultur i hela landet* nedan. Vidare syns trender mot en långsam ökning av vissa kulturaktiviteter (exempelvis besök på bio, klassisk konsert, konstutställning, museum och rockkonsert) och en långsam minskning när det gäller besök på teater och bibliotek.<sup>102</sup>

<sup>97</sup> Proposition 2009/10:3.

<sup>98</sup> Myndigheten för kulturanalys 2014c; 2015b; 2016c; 2017g; 2018e; 2019f.

<sup>99</sup> Myndigheten för kulturanalys 2016c; 2017g; 2019f.

<sup>100</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019f.

<sup>101</sup> Myndigheten för kulturanalys 2017g.

<sup>102</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019f.

### **Kulturvanor och socioekonomiska samband**

Kulturanalys har genomfört fördjupade analyser av sambanden mellan kulturvanor och socioekonomiska faktorer. Dessa visar att personer med kortare utbildning och lägre inkomst från arbetarhem och jordbrukarhem i betydligt mindre utsträckning deltar i kulturlivet.<sup>103</sup> Sambandet mellan kulturvanor och socioekonomi är tydligast i relation till utbildning.

Vid mer fördjupade analyser framträder fyra kulturvanekluster som går att koppla till olika socioekonomiska variabler och där inbördes samband mellan olika typer av kulturaktiviteter blir tydliga.<sup>104</sup> De kluster som växer fram i de fördjupade analyserna är a) traditionell kultur, b) kulturmiljö, c) eget utövande och d) bred populärkultur. Traditionell kultur består bland annat av besök på teater, konstutställning och dansföreställning och läsa bok. Kulturmiljö består av besök på naturreservat, fornminne och historisk sevärdhet/byggnad. I eget utövande ingår bland annat handarbete/hantverk, teckna/måla och fotografera/filma medan bred populärkultur utgörs av biobesök, musiklyssning, datorspel och att gå på pop- eller rockkonsert.

Socioekonomiska samband finns för samtliga kulturvanekluster. För personer med längre utbildning från tjänstemanna- eller företagarhem är sambanden dock tydligast vad gäller traditionell kultur och kulturmiljö men de finns även för bred populärkultur. I gruppen eget utövande är det något högre deltagande bland de med låga inkomster, men när det gäller klasstillhörighet och utbildning är personer från tjänstemannahem och personer med högre utbildning överrepresenterade även här. Vad dessa fördjupade analyser också indikerar är att personer från arbetarhem och jordbrukarhem med kortare utbildning tar del av ett snävare utbud inriktat mot populärkultur och även eget utövande. Förutom att socioekonomiskt starkare grupper konsumerar mer kultur spänner deras kulturdeltagande alltså över en bredare palett av kulturaktiviteter.<sup>105</sup> Kulturvaneundersökningarna pekar mot att inkomst och social klass har fått en ökad betydelse över tid.<sup>106</sup>

Ytterligare fördjupningsstudier visar att kulturvanorna även samverkar med medievanor. Exempelvis är de grupper som är överrepresenterade när det gäller traditionell kultur också överrepresenterade inom konsumtion av public service-media, särskilt kanaler som P1, P2, SVT1 och Kunskapskanalen. Det finns med andra ord en samverkande polarisering mellan medie- och kulturvanor. Samtidigt visar dessa analyser att utbildningsvariabeln är komplex, och att olika typer av högre utbildning får genomslag för vilken typ av kultur som framför allt konsumeras.<sup>107</sup>

<sup>103</sup> Myndigheten för kulturanalys 2017g, s. 13; se även Bengtsson 2018.

<sup>104</sup> Myndigheten för kulturanalys 2017g, s 25–29.

<sup>105</sup> Myndigheten för kulturanalys 2017g, s. 26–29.

<sup>106</sup> Myndigheten för kulturanalys 2017g, s. 34–35.

<sup>107</sup> Myndigheten för kulturanalys 2018f.

### **Barn och ungas kulturvanor**

Det finns ett antal olika rapporter under senare år som behandlar barns och ungas kulturvanor. Kulturanalys genomförde 2017 en större enkätundersökning om kulturvanorna hos barn och unga i årskurs fem och åtta samt gymnasiets årskurs två. Undersökningen bekräftar i flera fall det som kulturvaneundersökningarna i övrigt pekar mot: flickor är generellt mer kulturaktiva än pojkar, yngre barn deltar i större utsträckning än äldre och föräldrarnas utbildning uppvisar ett tydligt samband med barns och ungas kultur- och fritidsaktiviteter. Barn till föräldrar med eftergymnasial utbildning är följaktligen mer kulturaktiva än barn till föräldrar med förgymnasial eller gymnasial utbildning. Den sjunkande kulturaktiviteten med ökad skolålder kan inte förklaras av bristande motivation eller intresse. Viljan att ta del av kultur är hög i alla åldersgrupper. Det handlar i stället om hinder i form av konkurrerande aktiviteter, tidsbrist och tillgänglighet. Undersökningen identifierade få skillnader mellan barn och unga med utländsk respektive svensk bakgrund.<sup>108</sup>

Samtidigt finns skäl att inta viss försiktighet i analysen av barns och ungas kulturaktiviteter. Kulturanalys gav 2019 ut en nordisk forskarantologi om barns och ungas fritidskulturer som visar på behovet av att bredda vår förståelse för barns och ungas kulturvanor. Dagens kulturvaneundersökningar fångar inte upp den bredd av kulturaktiviteter som barn och unga idag ägnar sig åt. Särskilt gäller detta när barn och unga själva *gör kultur* och söker utlopp för sina egna skapande förmågor.<sup>109</sup> De slutsatser som dras utifrån aktuella kulturvaneundersökningar med barn och unga (och möjligen också äldre) i Sverige och i övriga nordiska länder riskerar därmed att vila på en något snäv empirisk grund.

Med detta sagt är det fortfarande så att andra studier om barns och ungas kulturvanor pekar i en liknande riktning som våra egna undersökningar. Den forskning som gjorts om barns deltagande i Kulturskolan visar att flickor deltar mer än pojkar, att deras föräldrar generellt är välutbildade och ofta själva engagerade i konst- och kulturaktiviteter.<sup>110</sup> Läselegationen 2018 visade i sitt underlag att hur ofta och bra barn läser är kopplat till socioekonomiska faktorer, men också att flickor läser mer och bättre än pojkar.<sup>111</sup> Jämförelser med övriga nordiska länder påvisar liknande mönster när det gäller flickors högre aktivitet i kulturlivet jämfört med pojkars.<sup>112</sup>

<sup>108</sup> Myndigheten för kulturanalys 2017a.

<sup>109</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019g.

<sup>110</sup> Jeppsson, Cecilia och Lindgren, Monica 2018. Se även Kulturrådet 2019b.

<sup>111</sup> SOU 2018:57, s. 226–229.

<sup>112</sup> Se exempelvis Björnsson 2019.

## Kultur i hela landet – sårbart utbud i landsbygdskommuner

En viktig del av delaktighetsmålet är möjligheten att *ta del av* ett varierat kulturutbud oavsett var i Sverige man bor. Kultur i hela landet är en politiskt prioriterad fråga och regeringen 2014–2018 tog ett antal initiativ i syfte att utjämna de geografiska klyftorna när det gäller utbud och tillgång till offentligt finansierad kultur. I syfte att följa utvecklingen och bygga upp nödvändig kunskap på området genomförde Kulturanalys under 2018 och 2019 en geografisk kartläggning av, i första hand, det offentligt finansierade kulturutbudet i Sveriges 290 kommuner.<sup>113</sup> De områden som ingår i undersökningen är bibliotek, kulturskoleverksamhet, museer, scenkonst, biografverksamhet och konsthantverk. Föreningsdriven kulturverksamhet via studieförbund och religiösa församlingar ingår också i kartläggningen.

I kartläggningen har vi utgått från den kommungruppsindelning som Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har gjort. Den delar in Sveriges kommuner i sex olika kommungrupper baserat på befolkningstäthet, befolkningstäthet och geografisk storlek. Kartläggningen visar sammanfattningsvis att kulturutbud finns i samtliga 290 kommuner och att den kulturverksamhet med störst spridning på kommunnivå bedrivs i regi av bibliotek och studieförbund. Dessa verksamheter finns representerade i alla Sveriges kommuner. Det finns också andra kulturverksamheter med god geografisk täckning. Detta gäller kulturskolor som 2017 fanns i alla utom fyra kommuner.<sup>114</sup> Även någon form av museiverksamhet återfinns i de flesta kommuner.

Samtidigt visar kartläggningen på betydande skillnader. Framför allt mindre kommuner och landsbygdskommuner saknar utbud från en eller flera kulturverksamheter. Utbudet i landsbygdskommuner är snävare och präglas av sårbarhet då det är koncentrerat till, och beroende av, ett fåtal aktörer och lokalteter i ytmässigt mycket stora kommuner. Som exempel har andra studier visat att kulturskolorna på landsbygden präglas av ett snävare utbud jämfört med i större städer och tätorter där fler konstområden är representerade.<sup>115</sup> Ett liknande mönster är identifierat när det gäller museer. Geografiskt stora landsbygdskommuner kan ha ett eller ett par mindre museer, ofta ideellt drivna och med tämligen specifika inriktningar. Ett annat mönster som kartläggningen visar är att resursintensiva verksamheter är koncentrerade till storstäder och tät kommuner. Detta gäller exempelvis de större scenkonstinstitutionerna.

Kartläggningen visar att flera verksamheter, som bibliotek och museer, men även biografier, har breddat sina verksamheter. Bibliotek erbjuder i stor utsträckning scener och utställningsverksamhet, museer främjar i många fall eget skapande och digitaliseringen har möjliggjort för biografier att öka tillgängligheten till

<sup>113</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019d.

<sup>114</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019d.

<sup>115</sup> SOU 2016:69, s. 49, 150.

scenkonstinstitutionernas repertoar. Kulturanalys bedömer att den sårbarhet som finns i avlägset belägna kommuner ger skäl att vara vaksam på den framtida utvecklingen för bibliotek, studieförbund och övriga aktörer inom det civila samhället. Vaksamheten bör särskilt gälla de ekonomiska förutsättningarna och den generationsväxling som många av de ideella organisationerna står inför. Försämrade förutsättningarna riskeras upprätthållandet och utvecklandet av kulturlivet i mer avlägsna kommuner.

Kartläggningen visar också på brister i tillgänglig statistik när det gäller kulturutbud i hela landet och att det finns behov av fördjupade studier av kulturlivets förutsättningar i olika delar av landet. Kulturanalys genomför kommande år fallstudier i ett urval regioner och platser och kommer dessutom genomföra statistiska tillgänglighetsanalyser för att få en tydligare bild av möjligheterna att ta del av kultur i hela landet.<sup>116</sup>

### **Kulturskapares geografi – bättre försörjningsvillkor i större städer**

Under 2019 har Kulturanalys, utifrån registerdata, gjort en kartläggning av kulturskapares geografi. Kartläggningen visar att av de kulturskapare som *arbetar och försörjer sig* på kulturområdet så finns en relativ koncentration till större städer och att deras förvärvsfrekvens är högre. Kulturskapare i mer avlägsna delar av landet har lägre inkomster och är i större utsträckning beroende av studielån och arbetsmarknadspolitiska åtgärder.<sup>117</sup> Detta förstärker bilden av kulturlivets sårbarhet i mindre och mer avlägsna kommuner och dessa kommuners beroende av ideellt arbete. Andra rapporter bekräftar bilden av en relativ koncentration av konstutövare till storstadsregionerna och även tilltagande inkomstskillnader mellan regioner, där konstnärer i Storstockholm har en starkare inkomstutveckling.<sup>118</sup>

### **Jämställdhet, mångfald och inkludering i kulturlivet**

Kulturanalys har över tid genomfört ett antal utredningar på temana jämställdhet, inkludering och mångfald i kulturlivet, med fokus på olika gruppers möjligheter att *arbeta och försörja sig* som kulturskapare. År 2015 och 2017 tog myndigheten fram rapporter om mångfalden på kulturområdet, och 2018 utvärderade myndigheten systemet med lönestöd till personer med funktionsnedsättning som ett sätt att öka inkluderingen på kulturområdet. De övergripande resultaten från dessa undersökningar presenteras nedan.

<sup>116</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019d.

<sup>117</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019e.

<sup>118</sup> Konstnärsnämnden 2016.

### **Bristande jämställdhet på kulturområdet**

I Sverige ser vi, liksom för övriga nordiska länder, en viss övervikt av kvinnliga anställda på kulturområdet.<sup>119</sup> På chefsnivå är fördelningen jämnare mellan män och kvinnor i Sverige, vilket innebär en överrepresentation av män i relation till de anställda inom sektorn som helhet. I länder som Danmark och Finland är överrepresentationen av manliga chefer än tydligare.

En faktor som har stor betydelse för inflytande och makt över kulturens innehåll är fördelningen av konstnärliga tjänster. Här är den manliga dominansen tydligare. Trots att 44 procent av de anställda inom statligt finansierade kulturinstitutioner i Sverige var män 2015 var andelen män som besitter konstnärliga tjänster 56 procent och andelen kvinnor 44 procent. Detta är en lägre andel kvinnor på konstnärliga tjänster jämfört med övriga nordiska länder. Andelen kvinnor på konstnärliga tjänster hade dock ökat i Sverige från 41,4 procent 2001.<sup>120</sup>

När det gäller kulturområdet i dess helhet är fördelningen mellan män och kvinnor relativt jämn.<sup>121</sup> Enligt en rapport från Konstnärsnämnden för året 2014 var kvinnliga konstnärers inkomster lägre, med en medianinkomst på 85 procent av männens, vilket samtidigt pekar mot en lägre inkomstskillnad än för andra yrkesgrupper.<sup>122 123</sup>

### **Bristande mångfald på kulturområdet**

Kulturanalys Nordens undersökning visar att andelen anställda med utländsk bakgrund har ökat över tid, men att denna ökning inte håller jämna steg med ökningen av andelen personer med utländsk bakgrund i länderna som helhet. I praktiken har den procentuella fördelningen därmed blivit sämre i flera av de nordiska länderna, däribland Sverige. Detta hänger dock samman med både en förändrad befolkningssammansättning och en generell minskning av antalet anställda inom på kulturområdet som helhet.

Utredningen visar också att personer med utländsk bakgrund har fortsatt låg representation på chefsnivå. Högst andel anställda med utländsk bakgrund finns inom orkestrar och på nationalscenerna. Där var andelen anställda med utländsk bakgrund runt 20 procent i Sverige 2015, vilket är marginellt mindre än andelen med utländsk bakgrund i befolkningen som helhet. Detta kan jämföras med regionala museer där andelen med utländsk bakgrund samma år var under 10 procent.<sup>124</sup> Tittar vi däremot på anställda med utländsk bakgrund inom

<sup>119</sup> Myndigheten för kulturanalys 2015a; Myndigheten för kulturanalys 2017d, s 18.

<sup>120</sup> Myndigheten för kulturanalys 2017d, s. 25–26.

<sup>121</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019e; Konstnärsnämnden 2016.

<sup>122</sup> Konstnärsnämnden 2016.

<sup>123</sup> Konstnärsnämndens studie byggde på registerdata om sammanlagt 28 979 konstnärer, dels från relevanta fackliga organisationers medlemsregister, dels från Konstnärsnämndens och Sveriges författarfonds register.

<sup>124</sup> Myndigheten för kulturanalys 2017e.

konstnärliga yrken är representationen i nivå med befolkningen som helhet och betydligt högre än inom andra yrkesgrupper. Även här sticker nationell scenkonst och orkestrar ut med en hög andel anställda med utländsk bakgrund.<sup>125</sup>

Västeuropéer och engelsktalande är överrepresenterade bland de med utländsk bakgrund både bland anställda på kulturinstitutionerna generellt och bland dem med anställningar inom konstnärliga yrken. Personer med bakgrund i Afrika, Asien och Latinamerika är kraftigt underrepresenterade. Detta gäller för Sverige liksom för övriga nordiska länder.<sup>126</sup> Undersökningen visar att skillnaderna mellan de nordiska länderna är små, trots att länderna har skilt sig åt i hur de politiskt närmat sig frågor om mångfald och integration.<sup>127</sup>

Utöver Kulturanalys rapporter har Konstnärdsnämnden undersökt den egna myndighetens fördelning av stipendier och bidrag. Undersökningen pekar mot att andelen ansökande med utländsk bakgrund stod väl i paritet med andel beviljade ansökningar från samma grupp och att andelen inte heller skiljer sig nämnvärt från befolkningssammansättningen som helhet. Detta rimmar väl med Kulturanalys resultat att personer med utländsk bakgrund är väl representerade vad gäller konstnärliga yrken. Konstnärnsnämndens undersökning går inte närmare in på beviljandegraden av bidrag och stipendier i relation till vilken region den utländska bakgrunden härrör från.<sup>128</sup> Dock finns det i konstnärspopulationen som helhet en överrepresentation av personer med bakgrund i Norden och övriga västvärlden.<sup>129</sup>

### **Lönestöd för personer med funktionsnedsättning minskar**

Kulturanalys har också undersökt anställningar med lönestöd för personer med funktionsnedsättning. I utredningen ligger fokus på regionala museer och arkiv.<sup>130</sup> En viktig åtgärd för inkludering av personer med funktionsnedsättning och för att främja anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga har länge varit att ge statligt lönestöd till arbetsgivaren. Utredningen visar på en tydlig minskning av anställda med lönebidrag på kulturområdet mellan 2000 och 2015, vilket återigen indikerar förändringar när det gäller möjligheten för olika grupper att *arbeta och försörja sig* på kulturområdet. De viktigaste skälen som arbetsgivarna uppger är att verksamheterna är mer ekonomiskt pressade, vilket minskar utrymmet att anställa personal som inte tillhör kärnverksamheten samtidigt som lönestöden upplevs ha blivit allt mindre ekonomiskt fördelaktiga över tid. Andra orsaker uppges vara att verksamheterna har professionaliserats på ett sätt som gjort det svårare att identifiera lämpliga arbetsuppgifter för personer med nedsatt arbetsförmåga.<sup>131</sup>

<sup>125</sup> Myndigheten för kulturanalys 2015a; Myndigheten för kulturanalys 2017e.

<sup>126</sup> Myndigheten för kulturanalys 2017e.

<sup>127</sup> Saukkonen 2017, s 16–32.

<sup>128</sup> Konstnärdsnämnden 2018.

<sup>129</sup> Konstnärdsnämnden 2016.

<sup>130</sup> Myndigheten för kulturanalys 2018a.

<sup>131</sup> Myndigheten för kulturanalys 2018a.



## Reformer och satsningar för ökad delaktighet

Det finns idag ett samlat underlag som visar på kulturvanornas koppling till såväl demografiska, geografiska som socioekonomiska faktorer. Underlaget visar en bristande måluppfyllelse avseende delaktighetsmålet, vilket i förra årets lägesbedömning identifierades som ett potentiellt legitimitetsproblem.

Samtidigt har den bristande måluppfyllelsen gett upphov till en rad olika kulturpolitiska satsningar och reformer under årens lopp. I detta avsnitt redogörs för, och diskuteras kort, flera av de reformer och satsningar som sjuöatts i syfte att öka delaktigheten i kulturlivet utifrån dess olika dimensioner och som i några fall varit föremål för studier och utvärdering av Kulturanalys eller annan part. Bilden som ges är inte heltäckande men flertalet större statliga reformer och satsningar för ökad delaktighet under den senaste 15-årsperioden lyfts fram.<sup>132</sup> Bland dessa märks Skapande skola, Kulturskolestödet, Fri entréreformen på statliga museer, digitaliseringsstöd till svenska biografier, Åga rum-satsningen 2016–2018, Stärkta bibliotek och Kultursamverkansmodellen.

### Satsningar på barn och ungas deltagande och delaktighet

För att särskilt uppmärksamma alla barns och ungas rätt till kultur inrättade regeringen bidraget Skapande skola 2008, utifrån en norsk förebild.<sup>133</sup> Bidraget beskrevs av den dåvarande regeringen som dess ”viktigaste kulturpolitiska reform” och syftade till att stärka måluppfyllelsen när det gäller alla barns rätt till kultur.<sup>134</sup> Inte minst skulle reformen möjliggöra för barn att på ett tidigt stadium i livet bli förtrogna med olika kulturyttringar och skapandeprocesser, alltså *att göra kultur*.<sup>135</sup>

Bidraget Skapande skola kan sökas av skolhuvudmän, det vill säga kommuner eller stadsdelar, bolag eller ideella föreningar. Stödet är tänkt att stärka kopplingen mellan skolan och kulturlivet och möjliggöra för konstnärer att arbeta konstnärligt med eleverna. När det gäller resultatet av Skapande skola i relation till ökad delaktighet finns det frågetecken om huruvida det lett till mer kultur i skolan och i vilken utsträckning det stärkt alla barns rätt till kultur. Den utvärdering som vi presenterade 2013 pekade mot att bidraget främst gynnat resursstarka skolor med redan kulturellt aktiva miljöer och att mindre kommuner har svårare att söka och administrativt härbärgera riktade stöd av denna typ.<sup>136</sup> Samtidigt visar andra studier som gjorts inte på några tydliga utträngningseffekter, alltså att kommunerna skulle ha skurit i övriga resurser till kultur för barn och unga.<sup>137</sup>

<sup>132</sup> Se även *Skr. 2017/18:264*.

<sup>133</sup> *Kulturtanken 2020*.

<sup>134</sup> *Regeringen 2012*, s. 10.

<sup>135</sup> *Myndigheten för kulturanalys 2013e*.

<sup>136</sup> *Myndigheten för kulturanalys 2013e*.

<sup>137</sup> *Lindqvist & Blomgren 2016*.

År 2016 infördes ett statligt stöd till Kulturskolorna om 100 miljoner om året i syfte att göra det möjligt för kulturskolorna att bredda verksamheten och nå nya grupper. Enligt Kulturrådets senaste uppföljningsrapport har antalet kommuner som erbjuder andra ämnen än musik (framför allt dans, drama/teater, bild och media) ökat mellan 2011 och 2017 och ser framför allt ut att ha ökat efter 2015. Det är fortfarande en stor övervikt av flickor i kulturskolorna, även om andelen flickor minskat från 65 procent 2015 till 62 procent 2018. Det totala antalet elever i kulturskolan har ökat mellan 2015 och 2017, men andelen av alla barn och unga mellan 6 och 19 år som går i kulturskola har stått still eller minskat något.<sup>138</sup> Deltagande i kulturskolan på mindre orter och på landsbygd uppvisar en negativ trend men är fortfarande något högre än i storstäder, större städer och storstadsnära kommuner, vilket tros bero på att utbudet av annan liknande kulturverksamhet är större i exempelvis storstäder.<sup>139</sup>

Enligt Kulturrådets senaste sammanställning för år 2018 hade 78 procent av barnen i kulturskolan minst en förälder med eftergymnasial utbildning, jämfört med 59 procent för hela landet. Likaså är barn och unga som är nyinvandrade, utlandsfödda eller har utländsk bakgrund, underrepresenterade i kulturskolorna. Skillnaderna minskade med den tid som barnen varit i landet. Knappt 18 procent av barn och unga 6–19 år i kulturskolan hade utländsk bakgrund, jämfört med drygt 26 procent för befolkningen som helhet.<sup>140</sup>

### Fri entré på museer

2016 återinfördes fri entré på ett antal statliga museer. Även om reformen i budgetpropositionen för 2016 inte lanserades med det uttalade syftet att bredda museipubliken har detta framgått i regeringens kommunikation av reformen.<sup>141</sup> Regeringen skrev också in i de berörda museernas regleringsbrev att de skulle redovisa vidtagna åtgärder för att nå nya besökare.<sup>142</sup> Det var således en satsning som syftade till minskade klyftor mellan olika grupper när det gäller *att ta del* av det offentligt finansierade kulturutbudet. De uppföljningar som gjorts pekar på en ökning av antalet museibesök på de statliga museer där fri entré införts, också jämfört med museer som fortfarande tar inträde. I en mening kan reformen därför sägas ha varit framgångsrik.

Samtidigt visar Kulturanalys uppföljningar inte på att museerna lockat nya grupper av besökare. Ökningen består främst av fler besök av museivana. Att reformen bidragit till breddad delaktighet i kulturlivet är därmed tveksamt.<sup>143</sup> I 2019 års redovisning av museistatistiken finns tecken på att de statliga museerna har börjat

<sup>138</sup> Kulturrådet 2019b, s. 22.

<sup>139</sup> Kulturrådet 2019b, s. 23.

<sup>140</sup> Kulturrådet 2019b, s. 27–28.

<sup>141</sup> Proposition 2015/16:1. Utgiftsområde 17, s. 29.

<sup>142</sup> Riksrevisionen 2019a.

<sup>143</sup> Myndigheten för kulturanalys 2017b; 2018b.

nå tidigare ovana besöksgrupper, men vår bedömning är att det behövs ytterligare underlag för att tydligare kunna värdera utvecklingen.<sup>144</sup>

Riksrevisionen publicerade 2019 en granskning av fri entréreformen.<sup>145</sup> Riksrevisionen drar slutsatsen att fri entréreformen har gett museerna goda förutsättningar att bredda besöksunderlaget och konstaterar att museerna idag arbetar på en rad olika sätt för att nå nya besökare.<sup>146</sup> Exempel på detta är att museerna samverkar med föreningslivet och att de har specifika satsningar riktade till barn och unga som en långsiktig strategi att bredda besöksunderlaget. Samtidigt drar Riksrevisionen slutsatsen att det ökade besöksstrycket försvårat för vissa museer att bibehålla kvaliteten i verksamheten och att reformen i flera fall inneburit merkostnader för museerna.<sup>147</sup>

### Satsningar på digitalisering

Den svenska digitaliseringsstrategin lyfter bland annat fram digitaliseringen som ett sätt att möjliggöra för fler att ta del av kulturlivet och i skrivelsen *Kultur i hela landet* tas digitaliseringen upp som ett generellt verktyg för ökad delaktighet.<sup>148</sup> Ett antal olika projekt och satsningar har också genomförts med potentiell betydelse för delaktigheten på kulturområdet. De långsiktiga effekterna återstår dock att utvärdera.

När det gäller specifika åtgärder inom kulturområdet har regeringens uppdrag till Svenska Filminstitutet att stödja såväl digitaliseringen av biografier som det svenska filmarvet varit centrala satsningar.<sup>149</sup> Digitaliseringen av svenska biografier har varit viktig för möjligheterna att erbjuda film i hela landet. Den har också skapat möjligheter att bredda biografernas repertoar och verksamhet i olika delar av landet.<sup>150</sup> Som en effekt kan Folkets Hus och Parker idag erbjuda biografaktörer ett brett utbud av film och scenkonstföreställningar.

### Äga rum – demokrati och delaktighet i vissa bostadsområden

År 2015 fick Kulturrådet och Statens konstråd i uppdrag att utforma och genomföra varsin satsning på kulturverksamheter i vissa utvalda bostadsområden. Det var således ett riktat statsbidrag och en tidsbegränsad satsning som genomfördes 2016–2018 med det övergripande namnet Äga rum. Kulturrådets delsatsning kom att få namnet Kreativa platser, medan Statens konstråds delsatsning fick namnet Konst händer. Äga rum var uttryckligen också en satsning på ”ökad demokratisk delaktighet” och skulle riktas till ”områden med lågt valdeltagande”.<sup>151</sup> Äga rum

<sup>144</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019a.

<sup>145</sup> Riksrevisionen 2019a.

<sup>146</sup> Se även Lihammer och Ali 2018.

<sup>147</sup> Riksrevisionen 2019a.

<sup>148</sup> Regeringskansliet 2017; Skr 2017/18:264.

<sup>149</sup> Kulturdepartementet 2011; Svenska Filminstitutet 2016.

<sup>150</sup> Svenska Filminstitutet 2013.

<sup>151</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019b, s. 19.

syftade till att förbättra förutsättningarna för fler att ta del av det offentligt finansierade kulturlivet men också till att uppmuntra nya grupper att göra kultur och därigenom påverka beslutsprocesser på kulturområdet. De enskilda projekten skulle ta sin utgångspunkt i de boendes behov och de boende förväntades ta en aktiv roll i utformandet av de konst- och kulturverksamheter som etablerades.

Satsningen mynnade ut i 45 olika projekt tämligen väl spridda över landet. Kulturanalys utvärdering ifrågasätter det ändamålsenliga med att rikta stödet specifikt till områden med lågt valdeltagande och huruvida satsningar som Äga rum har förutsättningar att öka den demokratiska delaktigheten. Utvärderingen konstaterar samtidigt att satsningen Kreativa platser (Kulturrådet) i mångt och mycket har utgått från den kunskap om delaktighetsprocesser som finns tillgänglig, men att satsningens yttre ramar har försvårat möjligheterna att nå avsedda effekter. Detta gäller framför allt hur de ekonomiska medlen fördelats över projektperioden, där regeringen beslutade att mest pengar skulle fördelas under första året och att satsningen inte möjliggjorde undantag från kravet på årliga ansökningar.<sup>152</sup> Detta försvårade en stegvis utveckling av satsningen som helhet och ett långsiktigt perspektiv i de enskilda projekten. Sammantaget gör detta att det finns skäl att resa frågetecken om Kreativa platserns möjligheter att skapa långsiktiga effekter och ett brett medborgarinflytande som består när projektperioden avslutas.

Statens konstråds satsning Konst händer fokuserade på konstnärlig gestaltning i miljonprogramsområden med lågt valdeltagande. Utvärderingen av Konst händer leder ur ett delaktighetsperspektiv till flera frågetecken om hur ändamålsenliga metoder som användes i satsningen. De boendes inflytande var exempelvis mycket begränsat när det gäller deras möjlighet att vara med och göra kultur och även när det gäller utvecklandet av den konstnärliga gestaltning som genomfördes av de professionella konstnärer som rekryterats av Statens konstråd. De boende gavs visst inflytande över konstprojektens inriktning och utveckling men mer i termer av att utgöra en lokal dialog- och samverkanspart. Sammantaget ser Kulturanalys skäl att inom loppet av några år följa upp Äga rums långsiktiga effekter på delaktigheten i de utvalda områdena.<sup>153</sup>

## Stärkta bibliotek

Regeringen beslutade 2017 om en satsning på stärkta bibliotek om 250 miljoner kronor om året under perioden 2018–2020. Stödet syftar till att ”öka utbudet av och öka tillgängligheten till folkbiblioteksverksamhet”.<sup>154</sup> Effekterna ska vara långsiktiga, ”nä fler och öka inkluderingen och delaktigheten”.<sup>155</sup> 272 av 290 kommuner lämnade in minst en ansökan 2018. I första fördelningen för 2018 var kommuner från samtliga regioner bland de som fick stöd och i relation till

<sup>152</sup> En mindre omfördelningen skedde till slut mellan de två första åren.

<sup>153</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019b; se även Sand 2019.

<sup>154</sup> SFS 2018:66.

<sup>155</sup> Kulturrådet 2019e.

befolkningsmängden gick mest medel till mycket avlägset belägna landsbygdskommuner. Följande års fördelning och satsningens långsiktiga effekter återstår att följa upp och utvärdera.

## Kultursamverkansmodellen

Införandet av kultursamverkansmodellen 2011 är i flera delar relaterat till delaktighetsmålet. Införandet av modellen var i sig ett sätt att decentralisera kulturpolitiken och göra de möjligt för fler aktörer att *påverka beslutsprocesser inom kulturlivet*. Besluten skulle föras närmare medborgarna och det regionala mandatet skulle stärkas. Enligt förarbetena och den bidragsförordning som styr fördelningen av statsbidragen inom kultursamverkansmodellen ska regionerna ta fram en kulturplan som underlag för beslut om de statliga bidragen till den regionala kulturverksamheten. Varje regions kulturplan ska ”utarbetas i samverkan med länets [regionens] kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället”.<sup>156</sup> Ett uttalat syfte med kulturplaneprocessen är att fler ska ges möjlighet till inflytande över kulturpolitikens utformning.

De utvärderingar och uppföljningar som gjorts av kultursamverkansmodellen visar på resultat som är viktiga i relation till delaktighetsmålet. Kulturanalys utvärdering av kultursamverkansmodellen från 2013 visade att staten i stor utsträckning fortsatt styr den regionala kulturpolitiken genom den bidragsförordning som reglerar modellen, exempelvis genom att specificera vilka kulturområden som ska ges medel till, och genom att Kulturrådet med utgångspunkt i regionernas kulturplaner fattar beslut om de statliga bidragen till regionerna. Regionerna har också krav på sig att förhålla sig till de nationella kulturpolitiska målen. Till detta kommer att huvuddelen av resurserna inom kultursamverkansmodellen i praktiken är bundna i regionala kulturinstitutioner som varit etablerade sedan lång tid. Eftersom nya statliga medel inte tillförts det regionala kulturlivet genom kultursamverkansmodellen, och regionerna inte har gjort omprioriteringar som förändrat den regionala institutionsstrukturen på kulturområdet, har det ökade regionala och lokala inflytande över kulturpolitiken i praktiken haft liten betydelse.<sup>157</sup>

## De regionala samrådsprocesserna

När det gäller erfarenheterna av den samverkan och de samråd som ska prägla kulturplaneprocessen är dessa delade ute i regionerna. De utvärderingar som gjorts pekar mot att det professionella kulturlivet och det civila samhället inledningsvis getts ett tämligen begränsat inflytande, men att detta successivt förbättrats.<sup>158</sup> Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd (KLYS) menar i sin senaste regionala tendensrapport att de regionala kulturplanerna präglas av en allt större transparens i redovisningen av hur dialogprocesserna går till. Flera regioner

<sup>156</sup> SFS 2010:2012.

<sup>157</sup> Kulturutskottet 2015; Myndigheten för kulturanalys 2019c; Sveriges Kommuner och Landsting 2019b.

<sup>158</sup> Myndigheten för kulturanalys 2013d; Kulturutskottet 2015.

har inrättat regionala samrådsorgan där professionella kulturskapare ingår och även i regioner där sådana saknas finns en medvetenhet om att de på sikt är viktiga att upprätta.<sup>159</sup>

Det civila samhället uppges generellt ha haft svårare att hitta sin roll i samråden. Det har funnits en otydlighet kring vilka som bjuds in och varför, och flera aktörer inom det civila samhället har varit kritiska till att de inte inkluderats i dialogen.<sup>160</sup> Regionernas syfte med att bjuda in det civila samhället har också upplevts som otydligt av de inbjudna, och det finns kritik mot en avsaknad av metodik och struktur i regionernas samråd med det civila samhället.<sup>161</sup> Senare rapporter pekar dock i riktning mot att dialogen och samråden med det civila samhällets aktörer har förbättrats.<sup>162</sup>

Representanter för den regionala nivån anser att det skulle vara en fördel om fler statliga bidrag med regional koppling ingick i modellen i stället för att fördelas direkt av Kulturrådet. Enligt regionerna skulle detta möjliggöra en bättre samordning av kulturbidragen i regionen.<sup>163</sup> Samtidigt visar Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) utredning från 2019 att företrädare för den kommunala nivån ser positivt på möjligheten att ta del av riktade stöd, och hyser tveksamhet inför en bidragsstruktur ”som skulle kunna innebära ett hierarkiskt förhållande mellan region och kommuner”.<sup>164</sup>

## Vilken delaktighet kan kulturpolitiken åstadkomma?

Att hela befolkningen deltar i kulturlivet ses som en viktig demokratisk förutsättning och som något som kan stärka den sociala sammanhållningen i samhället. Därför beskrivs också skillnaderna i delaktighet som problematiska och något som med hjälp av politiska reformer och satsningar bör åtgärdas.<sup>165</sup> Reformerna och satsningarna som syftar till ökad delaktighet utifrån dess olika dimensioner har också genomförts. Den sammantagna bedömningen är emellertid att dessa hittills har haft begränsad effekt på det gap som finns mellan olika grupper och platser. Vissa reformer bör utvärderas på längre sikt, men bilden är att etablerade delaktighetsmönster har förblivit intakta. Att reformerna och satsningarna inte i högre utsträckning lett till ökad delaktighet ska dock inte tas som intäkt för att de nödvändigtvis är bristfälliga i sig, utan det kan vara ett tecken på att större strukturella hinder står i vägen för positiva effekter. Det är också möjligt att reformerna bromsar en negativ utveckling. Det finns därmed goda skäl att ytterligare studera och utreda orsakerna till skillnaderna i delaktighet i kulturlivet.

<sup>159</sup> KLYS 2019, s. 11–12.

<sup>160</sup> Kulturutskottet 2015, s. 133–137.

<sup>161</sup> Ardelius och Ideell kulturallians 2019.

<sup>162</sup> Kulturutskottet 2015, s. 139–142.

<sup>163</sup> Sveriges Kommuner och Landsting 2019b.

<sup>164</sup> Sveriges Kommuner och Landsting 2019b, s. 42.

<sup>165</sup> Se till exempel Kulturdepartementet 2015b.

I den senaste kulturpolitiska propositionen skrivs att kulturens ”betydelse för andra samhällsområdets utveckling uppmärksammas allt mer”. Kulturen positiva hälsoeffekter lyfts fram och kultur beskrivs som en viktig resurs inom olika delar av arbetslivet. Dess positiva effekter för regional utveckling och tillväxt, bland annat genom att bidra till regioners attraktivitet, diskuteras, liksom kulturlivets möjligheter att positivt påverka utvecklingen i stadsdelar och förorter med utbrett utanförskap. På ett övergripande plan pekas kulturen ut som en viktig kraft för ett hållbart samhälle utifrån dess olika dimensioner.<sup>166</sup> Det finns med andra ord en stark tro på kulturens positiva effekter inom andra samhällssektorer och på samhällsutvecklingen i stort.

Vad som diskuteras i mindre utsträckning är den övriga samhällsutvecklingens betydelse för möjligheterna att nå de kulturpolitiska målen. Men frågan om hur politiken och utvecklingen inom andra områden påverkar kulturlivet och möjligheterna att nå målen får ses som minst lika relevant. Kulturanalys bedömer därför att denna fråga förtjänar större uppmärksamhet. Grundfrågan är vilka möjligheter kulturpolitiken på egen hand har när det gäller att rätta till skevheterna i delaktighet och i vilken utsträckning utvecklingen inom denna sektor är beroende av utvecklingen och politiken inom andra samhällsområden. En fortsatt kunskapsutveckling behövs när det gäller orsakerna till skillnaderna i delaktighet och hur delaktigheten hänger samman med den övriga samhällsutvecklingen, i syfte att utveckla politiska åtgärder som med större precision kan adressera delaktighetsmålet.

## Sammanfattning

- De svenska kulturpolitiska målen innehåller olika dimensioner av delaktighet. Delaktighetsmålet handlar om att ge alla invånare möjlighet att ta del av ett brett kulturutbud och att göra kultur. Vidare ska det finnas goda möjligheter att påverka beslutsprocesser på kulturområdet och att arbeta och försörja sig som kulturskapare i olika delar av landet.
- Deltagandet i kulturlivet i Sverige är stratifierat utefter demografiska och socioekonomiska skiljelinjer. Kvinnors och ungas kulturkonsumtion är större och socioekonomiskt starka grupper tar del av ett större och bredare utbud av kulturaktiviteter.
- Kulturutbudet skiljer sig avsevärt åt mellan olika delar av landet. Det finns ett grundläggande kulturutbud i alla Sveriges kommuner men utbudet på landsbygden och i mer avlägset belägna kommuner är snävare och beroende av färre, och ofta ideella, aktörer. Detta gör kulturlivet sårbart på många platser i Sverige. Det råder också stora skillnader i kulturskapares förutsättningar i olika delar av landet. Generellt har kulturskapare i mer avlägsna kommuner lägre inkomster.

<sup>166</sup> Proposition 2009/10:3, s. 67–79.

- När det gäller möjligheterna att arbeta och försörja sig inom kulturområdet präglas arbetsmarknaden fortfarande av skevhet när det gäller olika gruppers möjligheter, även om det också finns tecken på ökad jämställdhet och mångfald. Exempelvis är män fortfarande överrepresenterade på chefstjänster och konstnärliga tjänster och andelen anställda med utländsk bakgrund är lägre än för befolkningen som helhet.
- Svenska regeringar har över tid genomfört en rad reformer och satsningar i syfte att nå delaktighetsmålet. Detta arbete bör följas långsiktigt, men Kulturanalys sammantagna bedömning är att de reformer och satsningar som hittills genomförts har haft begränsad effekt på etablerade delaktighetsmönster.



# Konstens och kulturens frihet

Konstens och kulturens möjlighet att verka fritt, utan risk för hat, hot, trakasserier och politisk styrning av innehållet, beskrivs ofta som ett fundament i en fungerande demokrati.<sup>167</sup> Att vi har en kulturpolitik, med kulturpolitiska mål, innebär samtidigt att politisk styrning sker. Hur denna styrning kan bedrivas utan att hämma den konstnärliga friheten har på ett översiktligt sätt varit uppe till diskussion i Kulturanalys tidigare lägesbedömningar. Myndigheten har vid olika tillfällen rest frågor om vissa bidragsförordningars förenlighet med konstens autonomi.<sup>168</sup> En tilltagande debatt om politisk styrning på kulturområdet har aktualiserat frågan ytterligare och utifrån armlängdsprincipens högt värderade ställning, rekommenderade vi i förra årets lägesbedömning regeringen att ta initiativ till en utredning.<sup>169</sup> I december 2019 tilldelades Kulturanalys ett uppdrag att utreda delar av frågan närmare. Resultatet av den utredningen kommer att redovisas i februari 2021.<sup>170</sup>

Den konstnärliga friheten är inte bara beroende av politikens förmåga till avhållsamhet. Ska kulturen fungera som den ”obundna kraft” som stipuleras i de kulturpolitiska målen krävs också att konstnärer och kulturskapare kan verka utan risk för hat, hot, trakasserier och otillbörlig påverkan, oavsett varifrån detta kommer.

I detta kapitel diskuteras hur frågan om den konstnärliga frihetens förutsättningar hittills har undersökts och besvarats och samtidigt tas de kunskapsbehov som finns upp. Inledningsvis redogörs för hur den konstnärliga friheten diskuteras inom ramen för de kulturpolitiska målen. Sedan görs en tematisering av potentiella hot mot densamma. Efter detta redogörs för den styrning och de hot mot den konstnärliga friheten som varit uppe till diskussion och som varit ämne för rapporter och utvärderingar.

## De kulturpolitiska målen och den fria konsten

Principen om armlängds avstånd har sin bakgrund i brittisk kulturpolitik och etablerades som begrepp efter andra världskriget för att beskriva kulturlivets behov av skydd från politiskt och ideologiskt inflytande. Erfarenheterna från hur kulturpolitiken använts som ett ideologiskt maktmedel i vissa stater var alltså närvarande och ett kulturliv fritt från direkt politiskt inflytande formades till ett ideal. Fristående, så kallade armlängdsorgan etablerades, med egen konstnärlig kompetens och eget mandat att utifrån konstnärliga kriterier självständigt besluta och fördela bidrag till konst- och kulturaktörer.<sup>171</sup>

<sup>167</sup> Blomgren 2012; Vestheim 2008.

<sup>168</sup> Myndigheten för kulturanalys 2014a; Myndigheten för kulturanalys 2015b, s. 67–68.

<sup>169</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019c.

<sup>170</sup> Kulturdepartementet 2019d.

<sup>171</sup> Mangset 2009.

I de svenska nu gällande kulturpolitiska målen formuleras frågan om den konstnärliga friheten som att ”Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund”. Vidare sägs att statliga myndigheter och institutioner ska arbeta för ”att stödja konstnärligt skapande och ge plats för konstens förmåga att gestalta, bryta mönster och vidga det möjliga rum”.<sup>172</sup> Detta innebär att politiken inte bara ska avhålla sig från inflytande över konstens innehåll. Politiken har också gett statsförvaltningen rollen att aktivt stödja möjligheterna till fritt konstnärligt skapande. Ett viktigt medel för detta är exempelvis rimliga ekonomiska villkor för kulturskapare. Som ytterligare skäl för stöd till kulturen som en obunden kraft anges att:

Ett levande samhälle behöver ett starkt kulturliv som med självförtroende fritt kan spegla, granska och ifrågasätta rådande maktförhållanden och invanda föreställningar (...) Konsten måste få utvecklas på egna villkor och nya perspektiv på kulturarvet måste hela tiden ges utrymme. Att slå vakt om kulturens möjlighet att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället är därför den grundläggande uppgiften för kulturpolitiken.<sup>173</sup>

I de kulturpolitiska målen står samtidigt, vilket diskuterades i det föregående kapitlet, att ”alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet” och att kulturpolitiken har till uppgift att främja allas möjlighet ”att utveckla sina skapande förmågor”.<sup>174</sup> Även detta motiveras ytterligare:

Ingen samhällsmedborgare ska känna sig utestängd från kulturlivet, eller inte inbjuden att delta och påverka, på grund av social, religiös eller etnisk bakgrund. Här ska principen om icke-diskriminering vara vägledande.<sup>175</sup>

Ovanstående skrivning kan tolkas både inom ramen för delaktighetsmålet och självständighetsmålet, då principen om icke-diskriminering kan sägas vara en fråga för båda målen. Samtidigt pekar den betoning av konstnärlig kvalitet som finns inom samhällsmålet i riktning mot att den kultur som skapats på professionella grunder och genomgått professionell bedömning har en särskild roll i att ”präglade samhällets utveckling”.

Den samlade kulturpolitiska ambitionen är med andra att det konstnärliga skapandet ska vara fritt, obundet och kvalitetsinriktat, samtidigt som möjligheten till fritt konstnärligt utövande inte förblir ett privilegium eller något som enbart tillfaller en konstnärlig profession. I stället ska sektorn präglas av inkludering.

<sup>172</sup> Proposition 2009/10:3, s. 26.

<sup>173</sup> Proposition 2009/10:3, s. 28.

<sup>174</sup> Proposition 2009/10:3, s. 26.

<sup>175</sup> Proposition 2009/10:3, s. 30.

## Vilka är hoten mot den fria konsten?

Frågan om vilka hoten är mot det fria kulturlivet är till stora delar en empirisk fråga. I mångt och mycket saknas idag kunskap grundad i systematiskt forsknings- och utredningsarbete. Inledningsvis vill vi därför dela upp de potentiella hoten mot kulturens frihet i en svensk kulturpolitisk kontext i följande fyra kategorier:

1. Inskränkning av den konstnärliga friheten som bottnar i hat, hot, kampanjer och trakasserier av enskilda eller grupper av konstnärer och kulturskapare i syfte att bekämpa kulturuttryck och/eller kulturutövare. Hatet, hoten, kampanjerna och trakasserierna kan komma både utifrån och inifrån kulturlivet.
2. Styrning/inskränkning av konstnärlig frihet i kulturpolitikens genomförandeled genom a) politisk styrning på initiativ av myndigheter/förvaltning/tjänstemän och b) att politiken griper in i kulturlivet, exempelvis i enskilda fall.
3. Alltför detaljerade politiska mål och instruktioner till genomförande myndigheter och institutioner som a) styr/reglerar kulturens innehåll och leder till anpassning av konstnärligt innehåll, b) styr vart och till vilka resurser fördelas på ett sätt som underminerar förtroendet för genomförande myndigheters kvalitetsbedömningar och c) styr genom kontroll och uppföljning på sådant sätt så att konstnärligt innehåll anpassas till aktuella uppföljningssystem.
4. Alltför snäva ekonomiska ramar som kringskar konstnärers och kulturskapares frihet och underminerar ett fritt och inkluderande kulturliv, genom att endast ett fåtal har möjlighet att uttrycka sig konstnärligt.

Dessa fyra kategorier är breda och det finns ingen självklar gräns för vad som är legitim styrning i syfte att uppnå de kulturpolitiska målen. Det finns inte heller en klar gräns för vad som är uttryck för en rimlig diskussion och debatt om konstens innehåll och när en sådan diskussion exempelvis övergår i en kampanj i syfte att bekämpa kulturuttryck och få bort dem från offentligheten. Det är också fullt möjligt att olika styrningssätt kan fungera förstärkande på varandra, exempelvis att snävare ekonomiska ramar för konstnärer kan leda till en större grad av anpassning av konstnärligt innehåll. I detta kapitel berörs framför allt kategori 1–3. I kapitlet om ekonomiska villkor för kulturen framgår att konstnärer och kulturskapare arbetar under ekonomiskt sämre förutsättningar än andra grupper i samhället med motsvarande krav på utbildning och yrkeserfarenhet. Denna ekonomiska utsatthet kan leda till att konstnärer och kulturskapare blir mer beroende av såväl offentlig som privat finansiering som på olika sätt riskerar att villkora den konstnärliga friheten.

Utgångspunkterna för den svenska kulturpolitiken väcker två huvudsakliga frågor. Den första frågan är: hur förenar kulturpolitiken och de myndigheter som genomför den arbetet med att säkra den konstnärliga friheten och kulturens

obundenhet med arbetet för de övriga kulturpolitiska målen? Existerar det exempelvis målkonflikter? Den andra är: vilka hot mot den konstnärliga friheten existerar utanför kulturpolitikens utformning och genomförande och hur arbetar kulturpolitiken för att värna den konstnärliga friheten gentemot sådana hot? Nedan tas båda dessa frågor upp, dels i relation till kunskapsläget, dels i syfte att peka framåt mot hur dessa frågor skulle kunna genomlysas på ett mer systematiskt sätt.

## Kulturpolitisk styrning och konstens frihet

Rent konkret är den kulturpolitiska styrningen på statlig nivå, liksom styrning inom andra politikområden, organiserad genom en uppdelning mellan politikutformning och genomförande. Regeringen utformar och utvecklar politiken på området, men genomförandet, exempelvis ansvaret för fördelningen av ekonomiskt stöd, vilar på fristående myndigheter som ska vara skyddade mot politisk inblandning i bedömningar av exempelvis konstnärlig kvalitet och innehåll.<sup>176</sup> Konst- och kulturskapare ska sedan i sitt utövande vara fria både i relation till politiken och till tjänstemän när det gäller konstnärligt innehåll.<sup>177</sup> Lagstiftningen på det kulturpolitiska området är relativt liten och omfattar främst bibliotek-, arkiv-, musei- och kulturmiljöområdet.

Regering och riksdag beslutar alltså om de kulturpolitiska målen och sätter upp de ekonomiska, politiska och organisatoriska ramarna för genomförandet. Regeringen lägger också fram reformer och satsningar och tar fram förordningar med instruktioner, regleringsbrev och bidragsförordningar till de myndigheter som ligger under kulturdepartementet.<sup>178</sup> Utöver detta tar regering och riksdag fram olika typer av övergripande strategier på områden som kan påverka myndigheters arbete med särskilda frågor.<sup>179</sup> <sup>180</sup>

Strategierna, instruktionerna, regleringsbreven, uppdragen och förordningarna tolkas sedan av myndigheterna som självständigt omsätter dessa i konkreta beslut och processer när de genomför politiken. Myndigheterna gör detta genom att ta fram egna strategier och riktlinjer för bidragsgivningen, ansökningsförfaranden, blanketter och bedömningsgrunder till arbets-, referens- och beslutsgrupper. När det gäller bedömningsgrunder och ansökningsinstruktioner tolkas dessa i sin tur av sökande konstnärer, kulturskapare, kulturföreningar och av dem som sitter i bedömargrupperna. En analys av den politiska styrningens effekter på den

<sup>176</sup> Myndigheten för kulturanalys 2018d.

<sup>177</sup> Se till exempel Mangset 2009.

<sup>178</sup> Myndigheten för kulturanalys 2018d.

<sup>179</sup> Se till exempel Regeringskansliet 2014.

<sup>180</sup> När det gäller regeringens generella styrning av kulturområdets institutioner har denna granskats av Riksrevisionen. De övergripande slutsatserna i Riksrevisionens rapport är att regeringens styrning av kulturområdets institutioner har blivit tydligare, men att den kan anpassas bättre till institutionernas olika verksamhetsformer. Riksrevisionens utredning behandlar dock inte specifika frågor kring styrningens effekter på den konstnärliga friheten. Empiriskt och metodmässigt är granskningen begränsad till institutionernas chefsnivå. Se Riksrevisionen 2019b.

konstnärliga friheten bör inbegripa samtliga dessa led i styrningsprocessen och hur olika aktörer tolkar, uppfattar och förhåller sig, både till kulturpolitikens målsättningar och till de olika styrdokumentet.

Det har sedan några år tillbaka pågått en debatt som framför allt tar spjörn mot de tvärsektoriella mål som blivit en del av de stora bidragsgivande myndigheternas instruktioner. Utöver detta finns ett fåtal studier och utvärderingar som mer ingående har granskat specifika bidragssystem och som har viss bäring på frågan om den konstnärliga friheten. Dessa debatter och studier kan ge viss vägledning när det gäller att identifiera principiellt viktiga frågeställningar.

## De tvärsektoriella målen och konstens frihet

De tvärsektoriella målen är som mest utvecklade i instruktionen till Kulturrådet, men är även närvarande i instruktionerna till andra bidragsgivande myndigheter som Konstnärnämnden, Statens musikverk med flera.<sup>181</sup> I Kulturrådets instruktion står bland annat att myndigheten ska ”integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barn- och ungdomsperspektiv samt även främja ett interkulturellt utbyte och samarbete i sin verksamhet” och ”ha ett samlat ansvar för att inom sitt verksamhetsområde främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.”<sup>182</sup>

Dessa formuleringar är tydliga uttryck för den jämlikhetssträvan som finns inom den svenska kulturpolitiken. De kan tolkas som del av ambitionen att uppnå delaktighetsmålet och samtidigt möjliggöra för fler kulturuttryck att ta plats i offentligheten. I de ansökningsblanketter som Kulturrådet tagit fram har denna del av myndighetens instruktion bland annat omsatts till att den sökande ska ”beskriv[a] om och i så fall hur ni i projektet ska integrera ett jämställdhets-, hbtq-, mångfalds- och interkulturellt perspektiv.”<sup>183</sup> Detta utgör således ett exempel på en politiskt formulerad instruktion som blir ämne för tolkning av både genomförande myndigheter, konst- och kulturskapare och de expertgrupper som bedömer ansökningar. Just dessa instruktioner och anvisningar har gett upphov till debatt och kritik. Vissa debattörer har tolkat formuleringarna som politisk styrning av konstnärligt innehåll, att konst präglad av en viss typ av värderingar ska favoriseras framför annan. En bedömning av huruvida detta innebär en styrning som de facto hotar den konstnärliga friheten, eller kan betraktas som styrning som på ett rimligt sätt balanserar de kulturpolitiska målen mot varandra, är emellertid en empirisk fråga. Det finns goda skäl att studera detta närmare. De generella uppdraget att ”integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv” i verksamheten har i tidigare utredningar av Kulturanalys visat sig svårtolkat för många myndigheter och institutioner på kulturområdet.<sup>184</sup>

<sup>181</sup> SFS 2007:1199; SFS 2010:1922; SFS 2012:515; se även *Myndigheten för kulturanalys 2018d*.

<sup>182</sup> SFS 2012:515.

<sup>183</sup> Se till exempel *Kulturrådet 2020a*.

<sup>184</sup> *Myndigheten för kulturanalys 2017h*.

## Satsningar på nyskapande kultur och vissa bostadsområden

Kulturanalys har genomfört två reformutvärderingar med bäring på temat politisk styrning och konstnärlig frihet utan att ha haft detta som sitt primära fokus. Den första var den utvärdering som gjordes av bidragsförordningarna Kulturbryggan (Konstnärsnämnden) och Musikplattformen (Musikverket) och den som genomfördes av satsningen Äga rum (Kulturrådet och Statens konstråd).<sup>185</sup>

### Utvärdering av Kulturbryggan och Musikplattformen

Kulturbryggan (Konstnärsnämnden) och Musikplattformen (Statens musikverk) är två bidragssystem som inrättades 2010 respektive 2011 och syftar till att främja konstnärlig förnyelse. År 2014 utvärderade Kulturanalys bidragen med fokus på hur de politiska intentionerna påverkade bidragsgivningen, hur begrepp som konstnärlig förnyelse och nyskapande kultur kom att definieras och hur sökande uppfattade bidragen. Utvärderingen är intressant då den pekar på svårigheterna med politisk styrning och de potentiella motsättningar som finns mellan olika delar av de kulturpolitiska målen.

I korthet visar utvärderingen att bidrag utformade specifikt med inriktning på nyskapande kultur riskerar att etablera en exkluderande definition av själva begreppet nyskapande. I praktiken riskerar bidragssystemet därmed att bidra till en begränsning av vad nyskapande kultur är och kan vara. Den visar också på en tendens bland utövarna att anpassa det konstnärliga innehållet till bidragssystemets utformning. Utvärderingen ifrågasätter därför flera av de villkor och yttre ramar som omgärdar bidragen. Bidragssystemen ställer i olika utsträckning krav på med- och egenfinansiering, projektlängd, samverkan och samarbeten som i praktiken också definierar vem den nyskapande kulturutövaren kan vara.<sup>186</sup> Utvärderingen av Kulturbryggan och Musikplattformen är därför principiellt intressant då den visar på den motsättning som kan finnas mellan att aktivt stödja ”konstnärlig förnyelse” och samtidigt främja kulturen som en ”utmanande och obunden kraft”.

### Utvärderingen av Äga rum

Regeringen gav 2015 Kulturrådet (Kreativa platser) och Statens konstråd (Konst händer) i uppdrag att utforma varsin satsning på ”kulturverksamheter i vissa bostadsområden”. Satsningen fick namnet Äga rum och syftade framför allt till ökad delaktighet i kulturlivet men knöts också till bredare mål för samhällsutvecklingen som till exempel demokrati och hållbar utveckling.<sup>187</sup> Utöver satsningens möjligheter att bidra till delaktighetsmålet framhålls i utvärderingen frågor som är inriktade på målet om konsten och kulturen som en obunden kraft.<sup>188</sup>

<sup>185</sup> Myndigheten för kulturanalys 2014a; Myndigheten för kulturanalys 2019b.

<sup>186</sup> Myndigheten för kulturanalys 2014a.

<sup>187</sup> Kulturdepartementet 2015a.

<sup>188</sup> Myndigheteten för kulturanalys 2019b.

I regeringens uppdrag till Kulturrådet och Statens konstråd skrivs att satsningens innehåll ska utgå ifrån de ”boendes behov och önskemål och präglas av ett brett medborgarinflytande”. Satsningen ska också ”samordnas med andra satsningar för ökad demokratisk utveckling” (Kulturrådet) och ”integrera ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv i insatsernas genomförande” (Statens konstråd). I framför allt Kreativa platser fanns uttalade krav på samverkan mellan olika parter och att minst en part skulle vara förankrad i bostadsområdet där kulturprojektet genomfördes.

Projektets fokus på delaktighetsmålet skapade en spänning mellan delaktighetsmålet, självständighetsmålet och förväntningarna på konstnärlig kvalitet (samhällsmålet) i de konst- och kulturverksamheter som producerades. I satsningen Kreativa platser ifrågasatte sakkunniga ämnesexperter den konstnärliga kvaliteten i flera av de projektansökningar som av de projektansvariga handläggarna ansågs hålla hög nivå när det gäller olika delaktighetsdimensioner. I slutändan prioriterades projektens förutsättningar på delaktighetsområdet högst. Delaktighetsaspekterna kom att ses som en integrerad del av den konstnärliga kvaliteten. Detta upplevdes som en svårighet av flera av de som arbetade i projekten då deras erfarenhet var att hög verkshöjd är en avgörande förutsättning för möjligheterna till fortsatt finansiering efter det att den specifika satsningen avslutats.

I Konst händer valde Statens konstråd ut professionella konstnärer för att i samarbete med boende producera lokalt förankrad offentlig konst. De lokala parterna gavs samtidigt möjlighet att tacka nej till de utvalda konstnärerna, liksom till deras förslag till offentlig konst. Kulturanalys utvärdering av Konst händer och den övriga följeforskning som genomförts visar på spänningen mellan arbetet för ökad delaktighet och konstnärers möjligheter att fritt definiera och genomföra sina projekt.<sup>189</sup> Exempelvis uppstod önskemål på projekt som konstnärerna (eller Statens konstråd) inte ville genomföra (och tvärtom). Flera konstnärer beskriver en process där de sökt vägar att hantera de boendes önskemål utan att göra avkall på sina egna kvalitetskrav. Det finns i satsningen Konst händer en generell kritik mot att konsten och kulturen instrumentaliseras genom att den främst ges till uppgift att uppnå andra mål än att vara god konst.

Äga rum är ett exempel på en satsning som genom sitt fokus på delaktighet har integrerat en mängd krav på satsningens genomförande som ligger utanför de traditionella kvalitetskriterierna för bidrag till konst- och kulturverksamhet. Med tanke på att exempelvis Kulturrådet har tagit ytterligare initiativ för att utveckla ”ett gemensamt synsätt på hur Kulturrådets bidrag sammantaget medverkar till att kulturen ska komma fler till del i hela landet” finns det skäl att följa utvecklingen på detta område och hur dessa ambitioner eventuellt påverkar den konstnärliga friheten. Även samhällsmålets delfokus på konstnärlig kvalitet och hur sådan kvalitet definieras i olika sammanhang är relevant att analysera.<sup>190</sup>

<sup>189</sup> Myndigheteten för kulturanalys 2019a; Sand 2019.

<sup>190</sup> Myndigheteten för kulturanalys 2019a, s. 116; se även Lindström 2019.

## Konstnärlig frihet och frågan om instrumentalisering

Diskussionen om konstens och kulturens instrumentalisering är inte ny utan har varit ett återkommande tema i den kulturpolitiska debatten som går långt tillbaka i historien. Dock är det en diskussion som fortfarande pågår och där det även i aktuella kulturpolitiska satsningar och reformer är en fråga som ofta lyfts fram och problematiseras. Satsningen Åga rum som diskuteras ovan är ett exempel där frågan varit aktuell men också kultursamverkansmodellens införande har aktualiserat frågan. Inför att modellen introducerades uttrycktes en oro bland aktörer på kulturområdet att armlängdsprincipen skulle bli svårare att upprätthålla när regionpolitiker istället för Kulturrådet skulle fatta beslut om statsbidrag till olika verksamheter. Det saknas dock tydliga belägg för att så har blivit fallet, även om Kulturanalys utvärderingar bland annat pekar mot ökad målgruppsfokusering och att kulturlivet förväntas skapa mervärden inom andra samhällsområden.<sup>191</sup> KLYS skriver i sin senaste regionala tendensrapport att principen om armlängds avstånd verkar väl förankrad i regionerna, åtminstone i kulturplanerna.<sup>192</sup>

Som tidigare diskuterats framhålls också kulturens betydelse för utvecklingen inom andra samhällssektorer i den senaste kulturpropositionen, exempelvis kulturens betydelse för regional tillväxt och utveckling, hållbar samhällsutveckling och för hälso- och sjukvårdssektorn. Propositionen slår samtidigt fast att kulturpolitiken inte ska lägga ett nyttoperspektiv på kulturen, men skriver att kulturens kopplingar till andra samhällsområden bör utvecklas och att kultur ska användas som kompletterande metod på exempelvis hälsoområdet och att kulturlivets ekonomiska potential bör stödjas.<sup>193</sup> Detta innebär inte nödvändigtvis en instrumentalisering av konsten eller en styrning av konstnärligt innehåll men visar återigen på den potentiella spänning som finns mellan de nationella kulturpolitiska målen.

## Hat, hot och trakasserier mot konstnärer och kulturskapare

När det gäller inskränkningar av den konstnärliga och professionella friheten som grundar sig i hat, hot, våld, trakasserier och kampanjer mot konstnärer, kulturskapare och andra som är verksamma inom kulturområdet finns ett fåtal studier och rapporter de senaste åren. Dessa refereras nedan och berör dels förutsättningarna för konstnärer att fritt utöva sitt yrke men också de hot som andra delar av professionen inom kulturlivet utsätts för.

<sup>191</sup> Myndigheten för kulturanalys 2014b.

<sup>192</sup> KLYS 2019, s. 12.

<sup>193</sup> Proposition 2009/10:3, s. 67–79.



## Hat och hot mot konstnärer och författare

Under 2015 genomförde Kulturanalys en undersökning av hot, trakasserier och våld mot författare och konstnärer inom bild- och formområdet i Sverige.<sup>194</sup> Undersökningen genomfördes genom en enkät som skickades ut till samtliga drygt 6 000 medlemmar i Konstnärernas riksorganisation (KRO) och Sveriges författarförbund (SFF). Totalt svarade 46 procent på enkäten och de svarande uppvisade god representativitet i relation till den faktiska fördelningen av medlemmarna när det gäller både kön och ålder.

Studien visade att hot, trakasserier och våld är ett reellt problem för konstnärer och författare idag. 35 procent av författarna har drabbats av hot och trakasserier under sin yrkeskarriär och 19 procent under de senaste tolv månaderna. För konstnärerna är det vanligare att ha upplevt skadegörelse och stöld. Av konstnärerna har 25 procent utsatts för skadegörelse eller stöld och 7 procent har drabbats under det senaste året. Våld drabbar ungefär lika många författare som konstnärer. Totalt har drygt 5 procent någon gång blivit utsatta för våld i sin yrkesutövning och 2 procent har varit med om en våldsamt händelse under de senaste tolv månaderna.

En mindre grupp är mycket utsatta och drabbas av ett större antal händelser. En tredjedel av de som utsätts för hot och trakasserier drabbas av 90 procent av attackerna. Den vanligaste formen av händelse är hot via sociala medier och andra digitala kanaler. Författare som är omskrivna i media, som själva är aktiva i sociala medier och som uppger sig vara kända bland allmänheten, löper störst risk att drabbas. För gruppen författare finns det också ett tydligt samband mellan en samhällskritisk ambition och en ökad utsatthet. Bland konstnärer tycks inte medial exponering eller samhällskritisk ambition medföra samma risk. Undersökningen visar också att konstnärer och författare med utländsk bakgrund är mer utsatta, i synnerhet för våld. När det gäller skillnader mellan kvinnor och män var dessa relativt små sett till andelen drabbade kvinnor respektive män i de två förbunden. I KRO är andelen kvinnliga medlemmar betydligt högre vilket gör att antalet utsatta kvinnor är fler.

De hot, trakasserier och våld som yrkesgrupperna utsätts för påverkar utövarna på en rad sätt som riskerar den konstnärliga friheten. Konstnärernas och författarnas livskvalitet och hälsa försämras och bland de utsatta säger 14 procent att de lämnat, eller bestämt sig för att inte ta sig an, ett specifikt uppdrag eller ämnesområde till följd av sin utsatthet och oro. Bland de utsatta författarna är det ungefär en tredjedel som har övervägt att lämna ett uppdrag eller inte arbeta med ett visst ämnesområde. Av de som utsätts för hot och trakasserier upplever drygt 40 procent att deras konstnärliga frihet begränsats i någon mening.<sup>195</sup>

<sup>194</sup> Myndigheten för kulturanalys 2016a. Med begreppet konstnär avses i detta avsnitt konstnärer inom bild- och formområdet.

<sup>195</sup> Myndigheten för kulturanalys 2016a.

## Konstnärers arbetsmiljö

Konstnärsnämnden genomförde 2016 en enkätundersökning om konstnärers arbetsmiljö.<sup>196</sup> Populationen bestod av ett stratifierat urval av de sökande till Konstnärsnämndens och Författarfondens medel 2013–2015. Svarefrekvensen var 34 procent (1859 svarande personer) och frågorna berörde förhållanden under de senaste 12 månaderna. Utifrån ett arbetsmiljöperspektiv bekräftas bilden att konstnärer som upplevt hot, trakasserier, mobbning och fysiskt våld ofta avstår från konstnärlig verksamhet som en konsekvens av dessa upplevelser. Av konstnärerna uppger 15 procent att de utsatts för trakasserier och mobbning och av dem svarar 43 procent att de därför ”avstått från konstnärlig verksamhet”.<sup>197</sup> Av de 9 procent som uppger att de utsatts för sexuella trakasserier, hot och våld uppger 34 procent att de avstått från konstnärlig verksamhet. Därutöver uppger 25 procent att de utsatts för diskriminering och 37 procent av dessa säger att de med anledning av detta avstått från konstnärlig verksamhet.<sup>198</sup>

## Bibliotekariers arbetssituation och professionella frihet

Fackförbundet DIK genomförde 2019 en undersökning som visar på problem med kränkningar, hat och hot mot Sveriges bibliotekariers.<sup>199</sup> Undersökningen bygger på en enkät med DIK:s medlemmar verksamma inom biblioteksområdet och beskriver en specifik professions utsatthet inom kulturområdet. Undersökningen som har en relativt låg svarsfrekvens (34 procent och 1 618 svarande) visar att bibliotekariers arbetssituation innehåller aspekter av såväl social oro, otrygghet och kränkningar som hat och hot. När det gäller flera aspekter som tas upp i rapporten pekar resultatet på en förvärrad situation jämfört med två år tidigare även om svaren inte är entydiga och den låga svarsfrekvensen försvårar jämförelser över tid.

En stor majoritet av de svarande i undersökningen rapporterar upplevelser av aggressivt beteende från besökare. En tredjedel uppger att de utsatts för kränkningar och trakasserier, medan färre rapporterar att de utsatts för hat och hot. Andra typer av händelser som ökat otryggheten på biblioteken rapporteras vara sådant som droghandel, skadegörelse, påtryckning och hot relaterat till medieinköp. Med andra ord finns åtminstone i vissa fall en tydlig koppling till bibliotekariers specifika yrkesutövning, men hur utbredd just denna problematik är svarar inte undersökningen på.

Det framgår också av rapporten att kvinnliga bibliotekarier är generellt sett mer utsatta än manliga och att problemen är större på bibliotek i förortsområden. Undersökningen pekar också mot att alltför många bibliotek vidtar åtgärder mot den ökade otryggheten på biblioteken och för personalen. Den analys som görs i

<sup>196</sup> Konstnärsnämnden 2017.

<sup>197</sup> Konstnärsnämnden 2017.

<sup>198</sup> Konstnärsnämnden 2017.

<sup>199</sup> DIK 2019.

rapporten handlar mycket om att biblioteket blir ett av få tillgängliga offentliga rum när andra samhällseliga institutioner har dragit sig tillbaka.<sup>200</sup>

Hot, hat, trakasserier och våld är idag reella problem inom kulturlivet och bör därför tas på stort allvar och kontinuerligt följas upp. När exempelvis konstnärer och författare till följd av dessa problem känner sig tvingade att prioritera andra hänsynstaganden än de rent konstnärliga är detta på flera sätt komprometterande för kulturens autonomi och för demokratin i stort.

## Är konstens och kulturens frihet i fara?

Konstnärer och kulturskapare och andra verksamma inom kulturområdet utsätts idag i olika utsträckning för hot, hat och trakasserier som påverkar deras möjligheter till fritt konstnärligt skapande. Mer och fördjupad kunskap behövs, inte minst studier över tid och jämförelser med andra länder, men den kunskap som redan finns är grund nog för politiska åtgärder, varav några redan har vidtagits.<sup>201</sup>

När det däremot gäller den politiska styrningen och dess påverkan på olika professioners självständighet och frihet inom kulturområdet saknas idag tillräcklig empirisk grund för en bedömning. Den aktuella debatten rymmer kritik både mot tvärssektoriella målformuleringar inom kulturpolitiken och mot politisk styrning i enskilda fall. Men för att besvara frågan om huruvida den politiska styrningen idag står i konflikt med den konstnärliga friheten och principen om armlängds avstånd, och om detta i så fall är ett strukturellt problem eller ett resultat av enskildheter, behöver frågan undersökas systematiskt.

Så här långt kan vi konstatera att den svenska kulturpolitiken vilar både på idén att konsten och kulturen ska vara fri, av hög kvalitet och avhängig professionens bedömning och att den ska vara till för alla. Historiskt har det därför funnits en strävan att få hela befolkningen att ta del av traditionell kultur och bildning. Samtidigt har det funnits en strömning inom kulturpolitiken, som möjligen har tilltagit i styrka, som syftar till att öka delaktigheten genom att öka människors konkreta inflytande över kulturlivets utformning.<sup>202</sup> Detta innebär ett nationellt kulturpolitiskt projekt där olika mål och intressen av nödvändighet ska balanseras mot varandra, vilket också innebär potentiella målkonflikter. Dessa potentiella målkonflikter förtjänar stor uppmärksamhet, både från forskning och utredningsväsende och när kulturpolitiska reformer och satsningar utvecklas och sjösätts.

<sup>200</sup> DIK 2019.

<sup>201</sup> Se till exempel Kulturdepartementet 2017.

<sup>202</sup> Se till exempel Werner 2018.

## Sammanfattning

- Konst- och kulturutövares möjligheter att verka fritt utan politisk styrning av konstnärligt innehåll är en central del av de svenska kulturpolitiska målen. Samtidigt är målsättningen att möjligheterna till fritt konstnärligt utövande ska omfatta så många som möjligt och vila på idén om ickediskriminering.
- Kulturanalys identifierar fyra huvudkategorier av potentiella och reella hot mot den konstnärliga friheten. Dessa rymmer frågor om sektorns ekonomiska förutsättningar, hat, hot och trakasserier samt olika typer av politisk styrning utan direkt koppling till sektorns finansiering som helhet.
- Studier visar att konst- och kulturskapare i olika utsträckning är utsatta för hat, hot och trakasserier som påverkar deras möjligheter att verka fritt. En mindre grupp av konstnärer och kulturskapare är särskilt utsatt.
- Tidigare studier pekar mot att det finns fler potentiella målkonflikter i de svenska kulturpolitiska målen som kan påverka den konstnärliga friheten negativt. Huruvida den politiska styrningen därmed har negativa effekter på den konstnärliga friheten behöver utredas närmare.
- Den debatt som finns om den politiska styrningen och dess relation till konstnärlig frihet utgår i stor utsträckning från enskilda exempel som framför allt berör relationen mellan konstnärlig frihet och tvärsektorieella mål och politisk styrning främst på kommunal nivå. Det finns ett stort kunskapsbehov på området.
- Frågan om den politiska styrningens effekter måste undersökas systematiskt, med fokus på hela styrningsprocessen: från politiska målformuleringar, över enskilda konkreta politiska beslut och genomförandet av dessa, till de faktiska effekterna för konst- och kulturutövare.

# Kulturanalys bedömning

I detta kapitel presenterar Kulturanalys sin bedömning av hur utvecklingen inom det kulturpolitiska området förhåller sig till de kulturpolitiska målen. Bedömningen grundar sig huvudsakligen på en analys av de lägesbedömningar och rapporter som vi publicerat under perioden 2012–2019, men också på andra relevanta kunskapsunderlag. I analysunderlaget har vi identifierat tre huvudteman: *kulturens ekonomiska villkor*, *delaktigheten i kulturlivet* samt *konstens och kulturens frihet*.

Vi kommer att presentera bedömningen utifrån det analysraster som presenterades i inledningskapitlet och som utgår från de tre övergripande nationella kulturpolitiska målen: *självständighetsmålet*, *delaktighetsmålet* och *samhällsmålet*. I bedömningen tydliggör vi kopplingarna till främjandemålen och delområdena när så är relevant.

Kapitlet är upplagt på så sätt att vi för vart och ett av de övergripande målen först presenterar vår bedömning utifrån tillgänglig kunskap. Då ett viktigt resultat är att vi i dagsläget saknar kunskapsunderlag för att kunna bedöma utvecklingen avseende vissa övergripande mål, främjandemål och delområden avslutas bedömningen av varje mål med att vi identifierar de kunskapsbehov vi ser som prioriterade. Därefter följer ett avsnitt där vi specifikt diskuterar de kulturpolitiska målen i relation till varandra och i relation till vårt analysraster. Kapitlet avslutas med en kort presentation av de områden som vi i nuläget bedömer som särskilt angelägna för politiska insatser, samt de rekommendationer som Kulturanalys vill ge regeringen.

## Självständighetsmålet

Vår analys av kunskapsunderlag med bäring på självständighetsmålet berör i första hand de två delområden som handlar om kulturens ekonomiska villkor samt kulturens oberoende ställning.

### Kulturens ekonomiska villkor

För att kulturpolitiken ska kunna främja konstnärlig kvalitet och förnyelse behöver den bidra till att skapa ekonomiskt rimliga arbetsvillkor för professionella konstnärer och kulturskapare. Den samlade kunskapen visar emellertid att kulturskapare och konstnärer arbetar under ekonomiskt sämre förutsättningar än andra grupper i samhället med motsvarande krav på utbildning och yrkeserfarenhet. Även de institutioner som har att förmedla professionella konstnärers och kulturskapares verk och skapa möjligheter för människor att själva vara aktiva i kulturlivet, står inför stora ekonomiska utmaningar.

Ekonomiska resurser krävs också för att upprätthålla ett kulturutbud över hela landet. Detta utbud måste finnas för att alla människor ska kunna delta i kulturlivet och ”utveckla sina skapande förmågor”. Här blir det tydligt hur kulturens ekonomiska villkor knyter an även till delaktighetsmålet. Kulturanalys kartläggning av kulturutbud i Sveriges kommuner visar att det inom vissa kulturområden finns en väl utbyggd infrastruktur av kulturverksamheter över hela landet, men att denna infrastruktur, särskilt i landsbygdskommuner, är sårbar på grund av att den upprätthålls av ett fåtal aktörer, i synnerhet av bibliotek och aktörer inom det civila samhället.

Kulturanalys kontinuerliga uppföljningar av offentliga kulturutgifter visar att utvecklingen hittills varit relativt stabil, i alla fall sett till kulturutgifternas andel av budgeten. Samtidigt är det tydligt att regioner och kommuner står inför stora ekonomiska utmaningar, bland annat med anledning av den förväntade avmattningen av högkonjunkturen och den förändrade befolkningsstruktur som innebär att gruppen barn, unga och äldre blir större än gruppen i arbetsför ålder. Utöver förändringen i försörjningskvot tillhör barn, unga och äldre den grupp som har stora behov av offentliga insatser i form av till exempel skola och vård. Den senaste tjugoårsperioden har präglats av tendensen att kulturens andel av kommunernas totala verksamhetskostnader minskat. Dessutom visar uppgifterna från 2018 att regionerna för första gången, sedan mätningarna startade 2007, minskat sina totala kulturutgifter jämfört med föregående år.

Om vi ser till hur tillgängliga offentliga resurser används visar studier av såväl Kulturanalys som Riksrevisionen att den statliga nivån bör överväga att inom kulturpolitiken prioritera mer generella statsbidrag framför specialdestinerade bidrag till regioner och kommuner. Generellt bejakas en sådan rekommendation av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), men inom det kulturpolitiska området har SKR även synliggjort att från vissa kommuners och verksamheters perspektiv kan specialdestinerade statliga bidrag tvärtom vara att föredra.

Utifrån tillgänglig kunskap är näringslivets finansiering av kulturverksamhet genom sponsring mycket ringa till sin omfattning. Samtidigt ser vi idag, liksom tidigare i kulturpolitikens historia, viktiga initiativ från enskilda marknadsbaserade aktörer som bidrar till att etablera specifika kulturverksamheter. Även det civila samhället står för betydande insatser, inte minst genom studieförbunden, som bidrar till upprätthållandet av ett kulturutbud i hela landet. Hushållen står, enligt den senaste mätningen år 2012, för lejonparten av samhällets totala kulturutgifter och privatpersoner finner med hjälp av teknikutvecklingen nya sätt att bidra i form av exempelvis crowdfunding. Dock har vi endast tillgång till begränsade och i vissa fall bristfälliga data gällande såväl näringslivets som hushållens finansiering av kulturverksamhet.

Sammantaget kan Kulturanalys i denna lägesbedömning, liksom i flera föregående, konstatera att de ekonomiska resurserna förefaller otillräckliga för att säkerställa kulturpolitisk måluppfyllelse. Samtidigt behövs ytterligare kunskap för att fullt ut kunna bedöma nuläge, konsekvenser samt möjliga politiska initiativ för att åtgärda denna situation. Nedan presenteras de kunskapsbehov som vi bedömer som särskilt prioriterade.

## Kunskapsbehov

- Det behövs mer kunskap om hur kulturens samlade finansiering ser ut och om hur finansiering från aktörer inom näringsliv och civilsamhälle samspelar med finansiering från offentliga aktörer. Kunskap om den övergripande nivån är viktig, men också kunskap om den variation som lokala, konkreta exempel uppvisar.
- Det behövs mer kunskap om vilka konsekvenser finansiering från olika aktörer inom det offentliga, det privata och det civila samhället, samt ansvarsfördelningen dem emellan, får för enskilda konstnärer, kulturskapare, kulturverksamheter och kulturinstitutioner samt för dem som tar del av kultur. Konsekvenser bör bedömas med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen.
- Det behövs mer kunskap om konsekvenserna av de olika bidragsordningar som de offentliga medlen fördelas genom, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen.

## Kulturens frihet och oberoende

Kulturanalys identifierar fyra huvudkategorier av reella och potentiella hot mot den konstnärliga friheten som rymmer kultursektorns ekonomiska förutsättningar, hat, hot och trakasserier samt olika typer av politisk styrning utan direkt koppling till ekonomiska frågor. Det faktum att konstnärer idag lever under sämre ekonomiska villkor än motsvarande grupper i samhället är ett möjligt hot mot kulturens frihet och oberoende. Den professionsutövare som behöver oroa sig för det dagliga uppehållet har rimligen svårare att bedriva sin verksamhet på ett optimalt sätt. Studier av Kulturanalys, Konstnärnsnämnden och DIK visar att kulturskapares frihetsutrymme också inskränks på mycket konkreta sätt, genom att de utsätts för hot, hat och trakasserier.

Kulturanalys bedömer också att det finns risker med alltför detaljerade politiska mål och instruktioner till genomförande myndigheter och institutioner på kulturområdet. Dessa risker kan uppstå som en konsekvens av eventuella spänningar mellan de kulturpolitiska målen, till exempel mellan ambitionen att vidga deltagandet å ena sidan och utgå från konstnärlig kvalitet å den andra. Ett konkret exempel på en sådan målkonflikt identifierar Kulturanalys i utvärderingen av Äga rum, där olika grupper som deltagit i satsningen har olika mål. För det andra kan det finnas en risk att bidragsordningar med alltför detaljerade krav bidrar till att verksamheter styrs på ett sätt som påverkar den konstnärliga friheten

negativt. Vår utvärdering av Kulturbryggan och Musikplattformen bekräftar delvis denna risk, då utvärderingen visar att definitionen av vad som är nyskapande kultur delvis styrs av bidragsförordningen och anslagsgivarna.

Kulturanalys fick i december 2019 i uppdrag av regeringen att göra en översyn av den politiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten. Nedan presenteras de frågeställningar som vi bedömer som särskilt angelägna. Dessa frågeställningar kommer att i stor utsträckning stå i centrum för Kulturanalys kommande utredning men vi ser ett generellt behov av studier, på olika politiska nivåer, i relation till dessa frågeställningar.

## Kunskapsbehov

- Det behövs mer kunskap om vad konstnärlig frihet innebär och betyder för kulturpolitikens och kultursektorns olika aktörer och hur dessa sätter den konstnärliga friheten i relation till de övriga kulturpolitiska målen.
- Det behövs mer kunskap om vilken typ av kulturpolitisk styrning som sker idag i relation till konstnärlig frihet, konstnärlig kvalitet och konstnärligt innehåll.
- Det behövs mer kunskap om vilka effekter den politiska styrningen, på olika politiska nivåer, har på den konstnärliga friheten. Existerar det till exempel reella målkonflikter mellan självständighetsmålet och övriga kulturpolitiska mål?

## Delaktighetsmålet

Delaktighetsmålet är det mål där Kulturanalys i högst utsträckning har skapat ett kunskapsunderlag som gör det möjligt att bedöma utvecklingen över tid, gällande de två delområden som handlar om deltagande i bildningsverksamhet och eget skapande samt kultur i hela landet.

## Deltagande i bildningsverksamhet, eget skapande och kultur

Kulturanalys rapporter om kulturvanor har över tid genererat en tydlig bild av deltagandet i kulturlivet. Även om svenskar generellt deltar i kulturlivet i relativt hög utsträckning, är det tydligt att alla inte har samma möjlighet att *ta del av* det offentligt finansierade kulturlivet. Deltagandet är kopplat till socio-ekonomiska faktorer, i synnerhet utbildning, men också till boendeort och demografiska faktorer som kön och ålder.

När det gäller möjligheten att *arbeta och försörja* sig inom kultursektorn aktualiseras här de tvärsaktoriella politiska mål som avser jämställdhet och mångfald. Studier av kulturanalys visar att kvinnor deltar i kulturlivet i högre utsträckning än män och att män i högre utsträckning blir chefer för kulturverksamheter än kvinnor. Andelen kvinnor som besitter konstnärliga tjänster är lägre än andelen män, där Sverige enligt den senaste mätningen ligger lägst av



de nordiska länderna. Även om totalt antal anställda i sektorn minskat över tid och det därför är svårt för sektorn att följa med i den förändrade befolkningsammansättningen i riket som helhet, har kultursektorn en stor utmaning i att öka andelen anställda med utländsk bakgrund. Bland de personer som har sådan bakgrund är västeuropéer och engelsktalande överrepresenterade. Även Kulturanalys studier av åtgärder som syftar till att inkludera personer med funktionsnedsättning i arbetslivet visar att ekonomiska åtgärningar skapat målkonflikter.

Det är också viktigt att problematisera det kulturbegrepp som den offentliga kulturpolitiken har definierat som sitt ansvarsområde, då det i hög utsträckning fokuserar på de traditionella konstarterna och kulturarv. Den forskning som Kulturanalys Norden presenterar i sin antologi om barn och unga kulturvanor bidrar i hög utsträckning till en sådan problematisering. Barn och unga – liksom vuxna – kan vara mycket aktiva i att *göra kultur* utan att detta synliggörs i den tillgängliga statistiken. Samtidigt kvarstår den politiskt relevanta utmaningen med att förbättra möjligheterna för människor att delta också i den kultur som finansieras med samhällets gemensamma ekonomiska resurser inom ramen för den offentliga kulturpolitiken. Att barn och unga ska prioriteras utgör också ett specifikt främjandemål i den nationella kulturpolitiken.

## Kultur i hela landet

För att människor ska kunna vara delaktiga i kulturlivet krävs att det finns ett utbud att ta del av över hela landet. Kulturanalys kartläggning av kulturens geografi visar att ett sådant utbud finns, men att utbudet, särskilt i landsbygdskommuner, präglas av sårbarhet. Eventuella ekonomiska åtgärningar inom den offentliga finansieringen skulle inte bara drabba offentliga aktörer, utan även de aktörer inom det civila samhället som i hög utsträckning bidrar till att upprätthålla ett kulturutbud också i landsbygdskommuner. Skulle verksamheter läggas ned som en konsekvens av minskat offentligt stöd finns en risk att de blir svåra att återupprätta.

Det har funnits förväntningar på att kultursamverkansmodellen skulle bidra till att både säkerställa kulturutbud med god regional spridning, men även en variation i utbudet som skulle kunna bredda deltagandet. Kultursamverkansmodellen lanserades också som en reform i syfte att möjliggöra för fler aktörer att vara med och *påverka beslutsprocesser inom kultursektorn*. Kulturanalys och Kulturskottets utvärderingar av kultursamverkansmodellen visar att regionerna visserligen känner att dialogen med den statliga nivån förstärkts, men att det regionala handlingsutrymmet inte ökat genom reformen. Regionerna har i formell bemärkelse ett mandat att göra omprioriteringar i den regionala kulturverksamheten, men hittills verkar de inte ha utnyttjat denna möjlighet. Skälet till det är möjligtvis att det inom ramen för ett ekonomiskt begränsat handlingsutrymme är svårt att politiskt motivera större förändringar när existerande verksamheter tycks fungera väl.

När det gäller de regionala samrådsprocesserna ger erfarenheterna hittills ett blandat intryck, men senare rapporter indikerar förbättringar. Ekonomiska orsaker anges ofta som viktiga för att förstå varför kultursamverkansmodellen inte har gett resultat enligt förväntningarna, det vill säga att reformen inte innebar att den regionala kulturverksamheten gavs nya statliga resurser. Eftersom den ekonomiska situationen i regioner och kommuner förväntas bli alltmer ansträngd är risken uppenbar att kultursamverkansmodellen framöver kommer att utsättas för ytterligare påfrestningar med minskat handlingsutrymme för både regioner och kommuner.

Därutöver visar Kulturanalys utvärdering av Äga rum att enskilda, riktade satsningar för att stärka delaktighet är behäftade med flera problem. Dels är de bestående effekterna av tidsbegränsade projekt mycket osäkra på det lokala planet, dels saknar tidsbegränsade satsningar i allmänhet de strukturellt inriktade åtgärder som förmår bryta delaktighetsmönster som etablerats under lång tid. För detta krävs troligtvis både ett mer genomgripande kulturpolitiskt reformarbete och ekonomiska förstärkningar av den existerande infrastrukturen på kulturområdet.

Sammantaget kan Kulturanalys konstatera att delaktighetsmålet är svårt att uppnå och att kulturpolitiken inte ser ut att ha fört Sverige närmare målet. Ansvaret för att så är fallet kan dock inte belasta kulturpolitiken allena. Skillnaderna mellan olika grupper kan inte åtgärdas med enbart kulturpolitikens redskap. Här behövs ökad samverkan mellan kulturpolitiken och andra politikområden, i synnerhet utbildningspolitiken men även andra sektorer. Kulturanalys identifierar därför två sammanlänkade kunskapsbehov.

## Kunskapsbehov

- Det behövs mer kunskap om orsakssambanden när det gäller olika dimensioner av delaktighet i kulturlivet. Kulturanalys har redan tagit flera initiativ när det gäller förutsättningar för kulturutbud i hela landet. Framtida utredningar bör också fokusera på orsakssambanden mellan kulturvanor och andra faktorer i syfte att skapa underlag för politiska insatser inriktade på orsakerna till de stora skillnaderna i kulturdeltagande.
- Det behövs mer kunskap om hur skillnaderna i delaktighet på kulturområdet samspelar med utvecklingen inom andra samhällssektorer. Inte minst gäller detta utbildningssektorns betydelse för lika möjligheter att delta i kulturlivet. Kulturanalys fortsätter att efterlysa en samlad bild av vilken roll som skolan och utbildningen har för arbetet med en breddad delaktighet. Samtidigt ser vi det som angeläget att fånga in fler politikområden i analysen, som till exempel arbetsmarknadspolitik, infrastrukturpolitik, bostadspolitik, närings- och skattepolitik, regionpolitik samt fördelningsfrågor.

## Samhällsmålet

Samhällsmålet är det kulturpolitiska mål där det i störst utsträckning saknas kunskapsunderlag för att bedöma måluppfyllelse på nationell nivå. Det är det mål som är bredast i anslaget, vilket regeringen i sin motivering av målet synliggör genom att tala om kulturens potential att vara en ”positiv kraft” i samhället. Denna kraft konkretiseras genom att tilldela kultur olika värden: ekonomiska, sociala, kulturella och estetiska. Regeringen definierar inte dessa värden på ett tydligt sätt. Det framstår dock som att det *ekonomiska* värdet tolkas i traditionell tillväxtpolitisk bemärkelse, där regeringen i första hand vill uppmuntra insikten om kulturens potential ur detta perspektiv. Det *kulturella* värdet tycks utgå från ett snävt, estetiskt kulturbegrepp och konstnärlig kvalitet å ena sidan och ett brett, sociologiskt kulturbegrepp å den andra. Genom att samhällsmålet betonar konstnärlig kvalitet verkar det estetiska kulturbegreppet, som inte bara inkluderar konstarterna utan även förmedlingen av dessa genom kulturinstitutioner, vara en viktig utgångspunkt för vad som ska få större ”genomslag i samhällsplaneringen”. Det sociologiska kulturbegreppet kan sammanfattas i de ”djupare mänskliga, sociala och kulturella värden” och den ”humanistiska människosyn” som kulturpolitiken ska ”bidra till att sprida och förankra”.<sup>203</sup> Även detta kulturbegrepp betonas i samhällsmålet då det utöver konstnärlig kvalitet även lyfter fram kreativitet och mångfald.

Utifrån detta resonemang kan vissa iakttagelser göras utifrån tillgängliga kunskapsunderlag.

### Det ekonomiska värdet

Vi har i lägesbedömningen konstaterat att kultur inte bara kan utgöra ett välfärdspolitiskt värde att fördela genom det offentliga politiskt-administrativa systemet. Kultur kan också tilldelas ett direkt ekonomiskt värde genom att utgöra en vara eller tjänst på marknaden, som förmedlas genom företag till kunderna. Kulturanalys registerstudie av kulturskapare samt Konstnärsnämndens studier och den konstnärspolitiska utredningen visar att kulturskapare och konstnärer i allt högre utsträckning är kombinatorer eller egna företagare. Helt eller delvis bedrivs således kulturverksamhet på marknaden, genom det som brukar benämnas kulturella och kreativa näringar.

Kulturanalys har undersökt om Kreameterns Cirkelmodell kan användas för att analysera värdekedjor inom kulturella och kreativa näringar. En slutsats av denna studie är att den statistik som skapats med modellen som utgångspunkt hellre bör studeras varje branschkategori för sig, än på aggregerad nivå. En sådan analys skulle eventuellt skapa en tydligare bild av bland annat det ekonomiska värde som kulturella och kreativa näringar genererar inom respektive bransch.

<sup>203</sup> Proposition 2009/10:3, s. 29.

## Det kulturella värdet

Kulturanalys har hittills inte belyst det eventuella genomslag som kultur som perspektiv får inom andra politikområden eller verksamhetsområden än den offentliga kulturpolitiken. Inom vissa delområden, särskilt kulturmiljöområdet, har dock olika initiativ tagits för att belysa hur verksamheten inte bara bidrar till områdets estetiska värden, utan också till att berika och vidareutveckla det omgivande samhället i ekonomisk och social bemärkelse. Den senaste kulturarvspropositionen lyfter till exempel fram att kulturarv besitter flera olika värden. Utöver att bidra till minne och bildning, bidrar kulturarv även till att skapa och kritiskt reflektera över identiteter och gemenskaper. Kulturarv har också en viktig roll när det gäller att främja en hållbar samhällsutveckling, i den bemärkelse som avses i FN:s Agenda 2030 med 17 globala mål.<sup>204</sup>

Överlag verkar Agenda 2030 få ett allt tydligare genomslag i den svenska kulturpolitiken. På statlig nivå kan både Kulturrådet och Konstnärsnämnden nämnas som exempel på sektorsmyndigheter som i sina regleringsbrev för 2020 fått i uppdrag att redovisa hur deras verksamheter bidrar till att uppnå de globala målen.<sup>205</sup> Det finns också exempel på regionala bidragsordningar där sökande ska argumentera för kulturprojekt utifrån hur de bidrar till regional utveckling eller till ”regionalt mervärde”, vilket visar att kulturverksamheter förväntas bidra till samhällsutvecklingen i ett bredare perspektiv.<sup>206</sup> Delvis handlar detta om att omsätta det kulturella värdet i ett ekonomiskt, tillväxtorienterat, värde, men det handlar också om sociala aspekter av samhällsutvecklingen som till exempel integration och livskvalitet. Även på regional nivå knyts dessa sociala värden allt oftare samman inom ramen för hållbar utveckling och Agenda 2030.

Inom museiområdet finns ett exempel på hur kulturens genomslag i samhällsutvecklingen konkret kan identifieras och också följas upp och utvärderas. OECD-rapporten *Culture and local development: Maximizing the impact* är framtagen i samarbete med International Council of Museums (ICOM) och riktar sig till museer samt politiker och tjänstemän på lokal nivå. Flera svenska regioner och kommuner har också tagit fram egna modeller för att bedöma de estetiska värdenas bidrag till det omgivande samhället, till exempel Västra Götalandsregionens modell för att identifiera ”kreativa kraftfält”.<sup>207</sup> På både regional och kommunal nivå har metoden *Cultural planning* prövats, i syfte att genom att kartlägga platsers kulturella resurser ”finna det unika som sedan kan utvecklas och ge ökad dynamik”.<sup>208</sup> Sammantaget pekar dessa exempel på svårigheterna att bedöma kulturens genomslag i samhällsutvecklingen på nationell nivå. På samma sätt som Cirkelmodellen framstår som mest relevant att tillämpa på branschnivå, tycks kulturens genomslag i samhällsplaneringen lättare att

<sup>204</sup> Proposition 2016/17:116, s. 62–67; UNDP 2019.

<sup>205</sup> Kulturdepartementet 2019b; 2019c.

<sup>206</sup> Se till exempel Region Skåne 2020.

<sup>207</sup> Västra Götalandsregionen 2019.

<sup>208</sup> Lindkvist och Månsson 2008, s. 25.

bedöma på lokal nivå. Även här finns det anledning att vara vaksam på potentiella konflikter mellan de kulturpolitiska målen, i detta fall mellan självständighetsmålet och samhällsmålet.

## Kunskapsbehov

- Det behövs mer kunskap om hur kulturpolitiska resultat på samhällsnivå kan bedömas. Bedömningsgrunder bör ta hänsyn till kulturens olika värden – estetiska, kulturella, sociala samt ekonomiska – samt säkerställa att balans råder mellan olika värden. Utvecklandet av bedömningsgrunder bör ta utgångspunkt i existerande exempel på bedömningsmodeller.

## De kulturpolitiska målen i relation till varandra

I det analysraster som Kulturanalys tagit fram analyseras de tre övergripande kulturpolitiska målen i stor utsträckning separat från varandra. Genomgången av Kulturanalys samlade kunskapsproduktion visar att det är angeläget att tydligare sätta de tre målen i relation till varandra och analysera dem som en helhet. Det finns framför allt två skäl till detta. För det första är delområdena inom målen och främjandemålen svåra att härleda till enbart ett av de övergripande målen. I själva verket hänger de samman och är ömsesidigt beroende av varandra på ett tämligen komplext sätt. Det andra skälet, som hänger ihop med det första, är att separata analyser av målen tenderar att osynliggöra de målkonflikter som kan uppstå mellan de olika målen. Det finns alltså både ömsesidighet och potentiella konflikter inbyggda i målen. När det gäller de spänningar som kan uppstå mellan de kulturpolitiska målen är detta något som Kulturanalys diskuterade redan i 2018 lägesbedömning.<sup>209</sup>

I årets lägesbedömning identifieras ytterligare möjliga målkonflikter som är relevanta att följa upp. Arbetet för ökad delaktighet, mångfald och inkludering i kulturlivet behöver i framtida studier och analyser sättas i tydligare relation till självständighetsmålet och visionen om att ”kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft”. Det är i hög utsträckning dessa spänningsförhållanden som står i centrum för den debatt om politisk styrning och konstnärlig frihet som pågår idag. Kulturanalys vill påpeka att vi i nuläget inte har underlag för att bedöma om denna målkonflikt är ett reellt problem. Den politiska styrningen i syfte att öka delaktigheten (exempelvis) i kulturlivet kan visserligen inverka menligt på den konstnärliga friheten, men det kan också förhålla sig tvärtom, att styrningen genererar positiva effekter på den konstnärliga friheten. En tredje möjlighet är att den politiska styrningen i stort saknar betydelse i detta hänseende.

<sup>209</sup> Myndigheten för kulturanalys 2018c.

Möjliga målkonflikter rör inte enbart relationen mellan självständighetsmålet och delaktighetsmålet. Relationen mellan samhällsmålet och självständighetsmålet bör studeras och analyseras på ett liknande sätt. I takt med att kulturinstitutioner och kulturverksamheter förväntas spela en allt tydligare roll i relation till samhällsutvecklingen i stort och bidra till värden som ligger bortom konstnärliga kvalitetskriterier, finns potentiella risker i relation till kulturens roll som en obunden och utmanande kraft. Återigen återspeglas här en potentiell målkonflikt, huruvida målkonflikten är reell är en empirisk fråga. Kulturanalys bedömning är att dessa frågor förtjänar större uppmärksamhet både från politiskt håll och i utredning- och forskningssammanhang. Kulturutskottets uppföljning av regeringens resultatredovisning 2019 kan också sägas vara en uppmaning till regeringen att förtydliga relationen mellan mål på olika nivåer och inom olika delområden för att bättre kunna bedöma kulturpolitikens resultat.

### Kunskapsbehov

- Det behövs mer kunskap om relationen mellan de kulturpolitiska målen. Hur koherenta är de och finns det motsättningar och inbyggda konflikter mellan de kulturpolitiska målen så som de är formulerade och genomförs? På vilket sätt påverkar detta i så fall möjligheterna att nå de olika kulturpolitiska målen?

### Angelägna områden för politik

I 2019 års lägesbedömning gjorde Kulturanalys den sammanfattande bedömningen att regeringen behöver 1) förtydliga vad som avses med likvärdig tillgång till kultur och ytterligare utveckla sin politik på området, 2) hantera obalansen mellan mål och resurser och 3) se över den politiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten och förtydliga sin styrning avseende tvärssektoriella frågor.<sup>210</sup>

Bedömningen i övrigt grundade sig framför allt i det faktum att kulturpolitiken inte fört kulturområdet närmare de kulturpolitiska målen, i första hand när det gäller delaktighetsmålet. Med anledning av detta restes frågan om kulturpolitikens legitimitet framöver kan komma att ifrågasättas. På ett år hinner i regel inte politiken utvecklas på ett sådant sätt att läget kan bedömas som i grunden förändrat. De rekommendationer som presenteras nedan utgör därför främst en vidareutveckling och komplettering av det som presenterades i förra årets lägesbedömning.

<sup>210</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019c, s. 90.

## Likvärdig tillgång och samverkan mellan politikområden

Kulturanalys rekommenderar regeringen att

- *tydliggöra vad den avser med likvärdig rätt och tillgång till kultur samt vilka resurser och vilken infrastruktur som krävs för att uppnå likvärdighet.*

Den kartläggning av kulturutbud i Sveriges kommuner som Kulturanalys genomförde 2019 visar att detta utbud, i synnerhet i landsbygdskommuner, präglas av sårbarhet då det upprätthålls av ett fåtal aktörer, i första hand bibliotek och studieförbund. Mot bakgrund av de ekonomiska utmaningar som samtliga politiska nivåer står inför finns anledning till oro. Eventuella nedskärningar i offentligt stöd kan komma att utgöra ett direkt hot mot infrastrukturen för kulturutbud i delar av landet och därmed försämra likvärdigheten ytterligare. Utöver att tydliggöra vad en likvärdig infrastruktur för kulturutbud i hela landet innebär, bör regeringen tydliggöra ambitionerna avseende likvärdiga möjligheter att delta i kulturlivet även i andra bemärkelser. Vilka skillnader i deltagandet i kulturlivet är rimliga, det vill säga kan förklaras med variation i individuella preferenser, och vilka skillnader, kopplade till socioekonomiska faktorer, bör åtgärdas med politiska insatser?

Kulturanalys rekommenderar också regeringen att

- *aktivt främja samarbete mellan departementen för att stärka kulturens och kulturskaparnas roll i samhället.*

Detta samarbete behöver ske brett och i relation till flertalet politikområden. En mycket konkret fråga skulle kunna vara en utvärdering av de estetiska ämnens roll för elevers lärande, mot bakgrund av att läroplanerna reviderats på ett sådant sätt att de estetiska ämnena fått mindre utrymme än tidigare. Ytterligare exempel är behoven av att se över förutsättningar för kulturella och kreativa näringar, liksom konsekvenserna av gällande försörjningssystem för konstnärer.

## Resurser och bidragsformer i relation till mål

Kulturanalys rekommenderar, liksom i förra årets lägesbedömning, regeringen att

- *föra en tydligare dialog med regional och kommunal nivå i arbetet med att förbereda kulturpolitiska reformer och insatser.*

När det gäller regeringens dialog med regional och kommunal nivå, ser Kulturanalys positivt på de initiativ som tagits för att exempelvis stärka dialogen mellan stat och regioner i relation till kultursamverkansmodellen. Kulturanalys ser ett fortsatt behov av att utveckla denna dialog, liksom att på regional nivå fortsätta stärka samråden med representanter för det professionella kulturlivet och det civila

samhället. Även den utvärdering som Kulturanalys genomförde 2019 av regeringens satsning Äga rum synliggör behovet av att tydliggöra regeringens intentioner med olika bidragsformer. Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att

- *utifrån de mål som ska uppnås, formulera en tydlig strategi för när special-destinerade, tidsbegränsade bidrag är motiverade och när generella bidrag är mer fördelaktiga.*

De ekonomiska utmaningar som samtliga offentliga aktörer står inför gör också att det behövs en tydligare bild av hur andra aktörer bidrar, och i framtiden skulle kunna bidra, till finansieringen av kulturverksamhet. Det är svårt att avgöra hur offentliga ekonomiska resurser ska fördelas inom kulturområdet om inte kunskap finns om näringslivet, det civila samhällets, hushållens samt EU:s ekonomiska insatser. Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att

- *göra en översyn av hur icke-offentliga aktörer bidrar, och i större utsträckning skulle kunna bidra, till finansieringen av kulturverksamheter. En sådan översyn bör särskilt beakta en sådan ökad finansierings effekter utifrån de kulturpolitiska målen.*

## **De kulturpolitiska målen relation till varandra**

Vår analys av de kulturpolitiska målen visar att de bär på potentiella inbördes konflikter. Därför välkomnar Kulturanalys det utredningsinitiativ som regeringen tagit när det gäller den politiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten. Det är ett viktigt första steg för att möjliggöra en tydligare och, i de fall det visar sig nödvändigt, mer anpassad styrning i relation till målen som helhet.

Kulturanalys ser det som angeläget att regeringen tar upp frågan om de kulturpolitiska målen relation till varandra på ett mer övergripande plan. De finns flera potentiella konflikter inbyggda i de kulturpolitiska målen och dessa bör adresseras från politiskt håll. Kulturanalys rekommenderar därför också regeringen att

- *tydliggöra de kulturpolitiska målen relation till varandra och hur den ser på de potentiella konflikter som finns i målformuleringarna på kulturområdet.*



# Referenser

- Ardelius, Gunnar och Ideell kulturallians. 2019. *Bottendöd eller kulturell glöd? Projekt 3 klöver: En lägesrapport från fem regioner om den ideella kultursektorns relation till förvaltning och institutioner*. Stockholm: Ideell kulturallians.
- Bengtsson, Jesper. 2018. *Brobyggare eller vattendelare? En rapport om kulturen och ojämlikheten*. Stockholm: LO.
- Bille, Trine, Alacovska, Ana, Baldin, Andrea, Horndrup, Søren Nikolai, Hornbæk Mikuta, Rikke. 2018. *Billedkunstens økonomiske rum – Danske billedkunstneres økonomiske levevilkår*. Köpenhamn: Copenhagen Business School.
- Björnsson, Mats. 2019. Children's and young people's cultural and creative activities – Surveys from the Nordic countries. I Sparrman, Anna (red.). *Making culture: Children's and young people's leisure cultures*. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys och Kulturanalys Norden.
- Blomgren, Roger. 2012. Autonomy or democratic cultural policy: That is the question. *International Journal of Cultural Policy*, vol. 18, no 5, s. 519-529.
- Castell, Pål. 2013. Stegen och trappan – olika syn på deltagande. I Stenberg, Jenny m.fl., *Framtiden är redan här. Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Publikation i forskningsprojektet Mellanplats. Göteborg: Chalmers University of Technology.
- Chambers, Robert. 2005. *Ideas for Development*. London: Earthscan.
- DIK. 2019. *Samhället drar sig tillbaka – en rapport om arbetsmiljön på våra bibliotek*. Stockholm: DIK.
- Duelund, Peter (red). 2003. *The Nordic Cultural Model*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute.
- Folkbildningsrådet. 2019. *Folkbildningens betydelse för samhället 2018: Folkbildningsrådets samlade bedömning*. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Fornäs, Johan. 2012. *Kultur*. Malmö: Liber.
- Frenander, Anders och Lindberg, Jenny (red.). 2012. *Styra eller stödja? Svensk folkbibliotekspolitik under hundra år*. Borås: Valfrid.

Föreningen Kultur & Näringsliv. 2019. *Kultur & Näringsliv är Sveriges främsta brobyggare mellan kulturen, näringslivet och samhällen*. Hämtad den 2 december 2019: [www.kulturnaringsliv.se/om-oss-25352076](http://www.kulturnaringsliv.se/om-oss-25352076) .

Harding, Tobias. 2012. *Ideellt arbete i kultursektorn: En förstudie för Myndigheten för kulturanalys*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Hillman-Chartrand, Harry och McCaughey, Claire. 1989. The arm's length principle and the arts: An international perspective – past, present and future. I Cummings, Milton C. och Schuster, J. Mark (red.). *Who's to pay for the arts? The international search for models of arts support*. New York: ACA Books.

Jeppsson, Cecilia och Lindgren, Monica. 2018. *Exploring equal opportunities: Children's experiences of the Swedish Community School of Music and Arts*. Göteborg: Research Studies in Music Education.

KLYS. 2019. *KLYS regionala tendensrapport 2019*. Stockholm: KLYS.

Konstnärsnämnden. 2016. *Konstnärernas demografi, inkomster och sociala situation*. Stockholm: Konstnärsnämnden.

Konstnärsnämnden. 2017. *Konstnärers arbetsmiljö: Resultat av en enkätundersökning från 2016 ställd till konstnärer inom områdena bild och form, dans, film, musik, ord och teater*. Stockholm: Konstnärsnämnden.

Konstnärsnämnden. 2018. *Utländsk bakgrund – fördelning av stipendier och bidrag till enskilda konstnärer 2016*. Stockholm: Konstnärsnämnden.

Kulturdepartementet. 2011. *Uppdrag till Stiftelsen Svenska Filminstitutet angående stöd till digitalisering av svenska biografier*. Ku2011/817/MFI.

Kulturdepartementet. 2015a. *Uppdrag till Statens konstråd att förbereda en satsning på kulturverksamheter i vissa bostadsområden med inriktning på konstnärlig gestaltning*. Ku2015/01873/KI.

Kulturdepartementet. 2015b. *Uppdrag till Statens kulturråd att förbereda en satsning på kulturverksamheter i vissa bostadsområden*. Ku2015/01872/KI.

Kulturdepartementet. 2017. *Till det fria ordets försvar: Åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer*. Ku17:04.

Kulturdepartementet 2019a. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Konstnärsnämnden*.

Kulturdepartementet. 2019b. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Riksantikvarieämbetet*.

- Kulturdepartementet. 2019c. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens kulturråd.*
- Kulturdepartementet. 2019d. *Uppdrag till Myndigheten för kulturanalys att göra en översyn av den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten.* Ku2019/01972/KO.
- Kulturrådet. 2008. *Kulturens finansiering 2007. Kulturen i siffror 2008:7.* Stockholm: Kulturrådet.
- Kulturrådet. 2019a. *Kultursamverkansmodellen: Uppföljning av kulturområdenas årliga bidrag 2010-2018.* Stockholm: Kulturrådet.
- Kulturrådet. 2019b. *Kulturskolan i siffror: Sammanfattning av tillgänglig statistik 1997–2018.* Stockholm: Kulturrådet.
- Kulturrådet. 2019c. *Statliga kulturutgifter i regionerna 2017-2018.* Stockholm: Kulturrådet.
- Kulturrådet. 2019d. *Struktur- och investeringsfonder 2018.* Stockholm: Kulturrådet.
- Kulturrådet. 2019e. *Stärkta bibliotek: Första året, 2018.* Stockholm: Kulturrådet.
- Kulturrådet 2020a. *Fri scenkonst verksamhetsbidrag.* Hämtad den 20 februari 2020: <https://www.kulturradet.se/sok-bidrag/vara-bidrag/fri-scenkonst--verksamhetsbidrag/>.
- Kulturrådet 2020b. *Kreativa Europa. Sök stöd.* Hämtad den 13 februari 2020: <https://www.kulturradet.se/kreativa-europa/sok-stod/>.
- Kulturtanken. 2020. *Hva er kulturtanken?* Hämtad den 20 februari 2020: <https://www.kulturtanken.no/hva-er-kulturtanken-1>.
- Kulturutskottet. 2009. *Kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU5. Tid för kultur.*
- Kulturutskottet. 2015. *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen.* 2015/16:RFR4.
- Kulturutskottet. 2019. *Att redovisa resultat - En uppföljning av regeringens resultatredovisning av utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.* 2018/19RFR8.
- Köping, Ann-Sofie, Lantz, Jenny och Stenström, Emma. 2008. *Kulturens ekonomisering.* I Beckman, Svante och Månsson, Sten (red). *Kultursverige 2009: Problemanalys och statistik.* Linköping: Linköpings universitet, SweCult.
- Lihammer, Anna och Ali, Sofia. 2018. *Att vidga sin publik handlar om att vidga sig själv.* Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

- Lindkvist, Lars och Månsson, Erica. 2008. *Cultural planning – om att se på en plats med nya glasögon*. I Beckman, Svante och Månsson, Sten (red). *Kultursverige 2009: Problemanalys och statistik*. Linköping: Linköpings universitet, SweCult.
- Lindqvist, Katja. 2008. Näringslivets stöd till kulturlivet ännu blygsamt. I Beckman, Svante och Månsson, Sten (red). *Kultursverige 2009: Problemanalys och statistik*. Linköping: Linköpings universitet, SweCult.
- Lindqvist, Katja och Blomgren, Roger. 2016. *Fördjupad utvärdering av statsbidraget Skapande skola*. Lund: Lunds universitet.
- Lindström, Sofia. 2019. The democratic value of participation in Swedish cultural policy. *Comunicação & Sociedade*, Vol. 36, s. 81–99.
- Lundquist, Lennart. 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Mangset, Per. 2009. The Arm's Length Principle and the Art Funding System: A Comparative Approach. I Pyykkönen, Matti, Simainen, Niina och Sokka, Sakarias (red). *What about Cultural Policy? Interdisciplinary Perspectives on Culture and Politics*. Jyväskylä: Minerva.
- Mangset, Per, Torvik Heian, Mari, Kleppe, Bård och Løyland, Knut. 2016. Why are artists getting poorer? About the reproduction of low income among artists. *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 24, No 4, s. 539-558.
- Myndigheten för kulturanalys. 2012a. *Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2012:2. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys. 2012b. *Kulturanalys 2012*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys 2012c. *Samhällets utgifter för kultur 2010–2011*. Kulturfakta 2012:1. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys. 2013a. *Jakten på medborgarfinansiering: En omvärldsanalys av crowdfunding*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys. 2013b. *Kulturanalys 2013*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys. 2013c. *Kulturlivet, näringslivet och pengarna: En omvärldsanalys*. Rapport 2013:3. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys. 2013d. *Kultursamverkansmodellen. Styrning och bidragsfördelning*. Rapport 2013:2. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2013e. *Skapande skola. En första utvärdering.* Rapport 2013:4. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2014a. *Att bidra till (ny)skapande kultur: En utvärdering av Kulturbryggan och Musikplattformen.* Rapport 2014:4. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2014b. *En regional resurs på konstnärlig grund. Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen.* Rapport 2014:3. Stockholm: Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2014c. *Kulturanalys 2014.* Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2014d. *Samhällets utgifter för kultur 2012–2013.* Kulturfakta 2014:2. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2015a. *Kultur av vem? En undersökning av mångfald i den svenska kultursektorn.* Rapport 2015:2. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2015b. *Kulturanalys 2015.* Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2015c. *Samhällstrender och kulturvanor: En omvärldsanalys.* Rapport 2015:3. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2016a. *Hotad kultur? En undersökning om hot, trakasserier och våld mot konstnärer och författare i Sverige.* Rapport 2016:3. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys 2016b. *Kulturanalys 2016.* Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2016c. *Kulturvanor.* Rapport 2016:1. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2016d. *Utveckling av resultatindikatorer för kulturpolitik: Redovisning av ett regeringsuppdrag. Dnr 2016-84.* Promemoria 2016-09-30. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2016e. *Samhällets utgifter för kultur 2014–2015.* Kulturfakta 2017:4. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2017a. *Barns och ungas kulturaktiviteter.* Kulturfakta 2017:5. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2017b. *Besöksutveckling vid de centrala museerna 2016. Redovisning av ett regeringsuppdrag 2017-04-26*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2017c. *Dramatiska villkor. Länsteatrarnas ekonomiska handlingsutrymme 1980–2015*. Rapport 2017:1. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2017d. *Jämställd kultur: Kvinnor och män på statligt finansierade kulturinstitutioner i Norden*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys och Kulturanalys Norden.

Myndigheten för kulturanalys 2017e. *Kultur med olika bakgrund: Utländsk bakgrund bland anställda på statligt finansierade kulturinstitutioner i Norden*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys och Kulturanalys Norden.

Myndigheten för kulturanalys 2017f. *Kulturanalys 2017: En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*. Rapport 2017:2. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2017g. *Kulturvanor. Socioekonomiska analyser och tidstrender*. Kulturfakta 2017:2. Stockholm: Myndigheten för Kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2017h. *Vilken mångfald? Kulturinstitutioners tolkning av mångfaldsuppdraget*. Rapport 2017:3. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2018a. *Att bidra till inkludering: En undersökning av anställningar med lönestöd för personer med funktionsnedsättning inom svensk kultursektor*. Rapport 2018:2. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2018b. *Besöksutveckling vid de centrala museerna 2017. Redovisning av regeringsuppdraget "Besöksutveckling för vissa statliga museer 2017" 2018-04-24*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys 2018c. *Kulturanalys 2018: En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2018d. *Kulturpolitisk styrning: Ansvarsfördelning och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys och Kulturanalys Norden.

Myndigheten för kulturanalys. 2018e. *Kulturvanor i Sverige 1989–2017*. Kulturfakta 2018:2. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

- Myndigheten för kulturanalys. 2018f. *Rummet av kultur- och medievänor i Sverige 2015*. Kulturfakta 2018:3. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys. 2018g. *Samhällets utgifter för kultur 2017*. Kulturstatistik 2018:5. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys. 2019a. *Besöksutvecklingen för de centrala museerna: Redovisning av regeringsuppdraget "Besöksutveckling för vissa statliga museer 2018" 2019-05-02*. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys. 2019b. *Kultur i demokratins tjänst: En utvärdering av satsningen Äga rum*. Rapport 2019:2. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys 2019c. *Kulturanalys 2019: En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys. 2019d. *Kulturens geografi: En kartläggning av kulturutbud i landets kommuner*. Kulturfakta 2019:3. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys. 2019e. *Kulturskapares geografi: En registerstudie*. Kort om kultur 2019:1. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys. 2019f. *Kulturvanor i Sverige 1989–2018*. Kulturfakta 2019:2. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys. 2019g. *Making culture: Children's and young people's leisure cultures*. Sparrman, Anna (red.). Göteborg: Myndigheten för kulturanalys och Kulturanalys Norden.
- Myndigheten för kulturanalys 2019h. *Samhällets utgifter för kultur 2018*. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Nilsson, Sven. 1999. *Kulturens vägar: Kultur och kulturpolitik i Sverige*. Malmö: Polyvalent.
- Petersson, Olof och Söderlind, Donald. 1993. *Förvaltningspolitik*. Helsingborg: Publica.
- Proposition 1974:28. *Den statliga kulturpolitiken*.
- Proposition 1975:20. *Regeringens proposition om den statliga kulturpolitiken 2*.
- Proposition 1975/96:135. *Regeringens proposition om den statliga kulturpolitiken 3*.
- Proposition 1996/97:3. *Kulturpolitik*.

Proposition 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009. Utgiftsområde 13. Integration och jämställdhet.*

Proposition 2009/10:2. *Hösttilläggsbudget för 2009.*

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

Proposition 2015/16:1. *Budgetproposition för 2016.*

Proposition 2016/17:116. *Kulturarvspolitik.*

Regeringen. 2012. *Regeringsförklaringen 18 september 2012.*

Regeringen 2019. *Civila samhället och idrott.* Hämtad den 13 februari 2020: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/civila-samhallet-och-idrott/>

Regeringskansliet. 2011. *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016.* Dnr S2012.028.

Regeringskansliet. 2014. *En strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.*

Regeringskansliet. 2017. *För ett hållbart digitaliserat Sverige: En digitaliseringsstrategi.* Dnr N2017/03643/D.

Region Skåne. 2020. *Att söka utvecklingsbidrag.* Hämtad den 18 februari 2020: <https://utveckling.skane.se/siteassets/kultur/dokument/att-soka-utvecklingsbidrag.pdf> .

Riksrevisionen. 2017. *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov.* RiR 2017:30. Stockholm: Riksrevisionen.

Riksrevisionen. 2019a. *Fri entré till statliga museer.* RiR 2019:39. Stockholm: Riksrevisionen.

Riksrevisionen. 2019b. *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner.* RiR 2019:10. Stockholm: Riksrevisionen.

Rskr. 1974:248.

Rskr. 1996/97:129.

Rskr. 2009/10:145.

Sand, Monica. 2019. *Tro, hopp och konst – Konst som politiskt verktyg: Forskningsrapport om Statens konstråds satsning Konst händer 2016–2018.* Stockholm: ArkDes.



Saukkonen, Pasi. 2017. Kulturpolitik och kulturell mångfald i fyra nordiska länder. I Myndigheten för kulturanalys. 2017. *Vem får vara med? Perspektiv på inkludering och integration i kulturlivet i de Nordiska länderna*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys och Kulturanalys Norden.

SFS 2007:1199. *Förordning med instruktion för Konstnärsnämnden*.

SFS 2010:1922. *Förordning med instruktion för Statens musikverk*.

SFS 2010:2012. *Förordning om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet*.

SFS 2011:124. *Förordning med instruktion för Myndigheten för kulturanalys*.

SFS 2011:203. *Budgetlag*.

SFS 2012:515. *Förordning med instruktion för Statens kulturråd*.

SFS 2013:801. *Bibliotekslag*.

SFS 2018:66. *Förordning om statsbidrag till folkbibliotek*.

Skatteverket 2009. *Kultursponsring*. Dnr 131 476491-09/111.

Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.

Skr. 2017/18:264. *Kultur i hela landet*.

SOU 1972:66. *Ny kulturpolitik: Nuläge och förslag*.

SOU 1995:84. *Kulturpolitikens inriktning*.

SOU 1995:85. *Tjugo års kulturpolitik 1974–1994*.

SOU 2009:16. *Betänkande av Kulturutredningen*.

SOU 2016:69. *En inkluderande kulturskola på egen grund*.

SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.

SOU 2018:23. *Konstnär – oavsett villkor*.

SOU 2018:57. *Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället*.

SOU 2019:56. *Idéburen välfärd*.

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

- Stenström, Emma. 2008. What turn will cultural policy take? The renewal of the Swedish model. I *International Journal of Cultural Policy*, vol. 14, no 1, s. 25–35.
- Styrelsen för Länsmuseumet Gävleborg. 12 juni 2019. Landets länsmuseum de stora förlorarna på statens kulturpolitik. *Helahälsingland.se*. Hämtad den 10 februari 2020: <https://www.helahalsingland.se/artikel/debatt-landets-lansmuseum-de-stora-forlorarna-pa-statens-kulturpolitik-1> .
- Svenska Filminstitutet. 2013. *Efter digitaliseringen. Om teknikskiftets effekter på biografmarknad och filmutbud*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2016. *Digitaliseringen och tillgängliggörandet av det svenska filmarvet: Arbetet 2014–2018 samt möjligheter och utmaningar 2019 och framåt*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Sveriges Kommuner och Landsting. 2019a. *Ekonomirapporten, oktober 2019*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting. 2019b. *Hur bör kultursamverkansmodellen utvecklas? Diskussionsunderlag*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SVT. 24 maj 2019. *Länsmuseumerna – vi får för lite pengar*. Hämtad den 10 februari 2020: <https://www.svt.se/kultur/lansmuseumerna-vi-far-for-lite-pengar> .
- Tillväxtverket. 2018a. *Kreametern – analysrapport #1. Den kulturella och kreativa sektorns ekonomiska utveckling 2010–2016*. Rapport 0259. Stockholm: Tillväxtverket.
- Tillväxtverket. 2018b. *Kreametern – metodrapport. Metod och källor till svensk statistik för kulturella och kreativa näringar*. Rapport 0258. Stockholm: Tillväxtverket.
- UNDP. 2019. *De globala målen*. Hämtad den 10 februari 2019: <https://www.globalamalen.se/> .
- Vestheim, Geir. 2008. *All kulturpolitik er instrumentell*. I Beckman, Svante och Månsson, Sten (red). *Kultursverige 2009: Problemanalys och statistik*. Linköping: Linköpings universitet, SweCult.
- Västra Götalandsregionen. 2019. *Vägvisning till Kreativa kraftfält: Ett forskningsprojekt*. Hämtad den 18 februari 2020: [http://www2.vgregion.se/upload/kultursekretariatet/pdf/strategiomraden/Kreativa\\_kraftfa%CC%88lt\\_web.pdf](http://www2.vgregion.se/upload/kultursekretariatet/pdf/strategiomraden/Kreativa_kraftfa%CC%88lt_web.pdf) .
- Werner, Jeff. 2018. *Postdemokratisk kultur*. Halmstad: Gidlunds förlag.

# Bilaga: Sammanfattningar av Myndigheten för kulturanalys och Kulturanalys Nordens rapporter 2019

I denna bilaga presenteras koncentrerade sammanfattningar av de rapporter som Myndigheten för kulturanalys och Kulturanalys Norden publicerat under 2019.

## Statistik

### Museer 2018 (Kulturfakta 2019:1)

Rapporten är en sammanställning av uppgifter om de svenska museernas besök, verksamhet, årsarbetskrafter och ekonomi. Statistiken baseras på en enkätundersökning som har skickats ut till de museer som uppfyller museidefinitionen. I 2018 års rapport har 370 av 461 museer med minst en årsarbetskraft svarat på undersökningen, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 80 procent. Vidare har 271 museer med mindre än en årsarbetskraft samt botaniska trädgårdar svarat på enkäten, vilket utgör en svarsfrekvens på 24 procent bland de övriga 1 115 museerna.

- År 2018 gjordes cirka 26,2 miljoner museibesök i Sverige, vilket är en minskning jämfört med föregående år. Trots att antalet museibesök successivt minskat de två senaste åren var antalet museibesök 2018 fler än de var före fri entréreformens genomförande 2016. Ytterligare 1,6 miljoner besök gjordes vid landets museer med mindre än en årsarbetskraft samt botaniska trädgårdar.
- De två kategorierna med flest besök är Centrala museer och Övriga museer. Centrala museer stod för nästan 7,4 miljoner av 2018 års museibesök. Vid museer som kategoriseras som övriga museer gjordes sammanlagt 8 miljoner besök. Kommunala museer hade 5,4 miljoner besök och regionala museer hade nästan 4 miljoner besök. Kategorin övriga statliga museer rapporterade 2018 cirka 1,5 miljoner besök. Besök av barn och unga uppgick till 27 procent av det totala antalet besök på alla museer.
- Museerna har olika inriktningar på sina samlingar och en fjärdedel av museerna anger att den huvudsakliga inriktningen är arbetslivsmuseum. Bland museer med offentlig huvudman är historia och arkeologi den vanligast förekommande inriktningen, följt av konst. Bland övriga museer, museer utan offentlig huvudman, är även lokalhistoria och hembygd samt specialinriktade museer vanliga inriktningar. Även för museer med mindre än en årsarbetskraft är inriktningen arbetslivsmuseum vanligast.

- År 2018 utgjorde antalet avlönade årsarbetskrafter på landets museer nästan 5 800. Det är dock betydligt fler individer som arbetar på museerna, eftersom det finns personal som inte arbetar heltid. Sedan 2015 finns flest årsarbetskrafter på centrala museer, medan det före 2015 fanns flest årsarbetskrafter på regionala museer. Vidare fanns minst 280 ideella årsarbetskrafter på olika museer. Under 2018 utgjordes i genomsnitt 60 procent av årsarbetskräften av kvinnor och 40 procent av män. Museer med mindre än en årsarbetskraft hade totalt 18 avlönade årsarbetskrafter 2018 och cirka 230 ideella årsarbetskrafter.
- De samlade intäkterna för museer med mer än en årsarbetskraft uppgick 2018 till 5,80 miljarder kronor medan kostnaderna uppgick till 5,93 miljarder kronor. Både intäkter och kostnader har minskat de senaste åren, dock inte för centrala museer, vilka har haft den procentuellt största ökningen av både intäkter och kostnader under perioden 2003–2018.

### **Besöksutveckling för de centrala museerna 2018: Redovisning av regeringsuppdraget ”Besöksutveckling för vissa statliga museer 2018”**

Rapporten utgör Myndigheten för kulturanalys redovisning av regeringsuppdraget att följa upp besöksutveckling vid de centrala museerna, Forum för levande historia och Riksantikvarieämbetets besöksmål. Det sker genom redovisning av besöksstatistik och resultatet från samordnade publikundersökningar hos museerna.

- Under 2018 registrerades sammanlagt 7,5 miljoner besök på de centrala museerna, Forum för levande historia och Riksantikvarieämbetets besöksmål. Jämfört med 2015, året före reformen med fri entré, är det en ökning med 1,1 miljoner besök, vilket motsvarar 17 procent. Vasamuseet och Skansen hade i särklass flest besökare 2018, med 1,5 respektive 1,3 miljoner verksamhetsbesök, följt av Naturhistoriska riksmuseet med drygt 0,6 miljoner besökare.
- Skansen är det museum som hade flest verksamhetsbesök av barn och unga med drygt 360 000 besök. Ser man till andelen besök av barn och unga hade dock. Forum för levande historia och Naturhistoriska riksmuseet störst andel då 54 procent av deras verksamhetsbesök utgjordes av denna grupp.
- Utifrån de publikundersökningar som gjorts på museerna är könsfördelningen bland besökarna i genomsnitt jämn då 54 procent utgörs av kvinnor, vilket är en något lägre andel än under 2017. De museer som hade störst andel kvinnliga besökare är Hallwylska museet, Nordiska museet, Scenkonstmuseet och Världskulturmuseet. Där var över 60 procent av besökarna kvinnor. De museer som hade störst andel manliga besökare är Armémuseum, Marinmuseum, Vasamuseet och Historiska museet. Armémuseum var det enda museet med över 60 procent manliga besökare.

- Även fördelningen mellan åldersgrupper bland de vuxna museibesökarna är relativt jämn. Några museer utmärker sig dock med att ha en något äldre eller yngre publik än genomsnittet. Störst andel äldre besökare (65 år eller äldre) har Sjöhistoriska museet och Scenkonstmuseet. Historiska museet och Moderna museet i Malmö har störst andel besökare från den yngsta besöksgruppen (19–29 år).
- I genomsnitt kommer drygt 35 procent av ett museums besökare från den egna kommunen eller det egna länet och nästan 60 procent från övriga Sverige. Det varierar dock mycket i vilken grad museerna lockar en lokal publik eller utländska besökare. Vasamuseet har i särklass flest utländska besökare medan Arbetets museum har störst andel svenska besökare.
- Andelen museibesökare med eftergymnasial utbildning är nästan tre gånger så stor bland museibesökarna som hos den vuxna svenska befolkningen generellt. De museer som har den högsta genomsnittliga utbildningsnivån bland sina besökare är Arkdes och Moderna museet Stockholm, Historiska museet och Sjöhistoriska museet. Hos dessa har minst 80 procent av besökarna en utbildningsnivå motsvarande tvåårig eftergymnasial utbildning eller mer.
- Majoriteten av museibesökarna på museerna 2018 var relativt vana museibesökare och 77 procent hade gjort ett till tio tidigare besök under året. Ungefär 10 procent av besökarna hade inte gjort något tidigare besök, vilket är ungefär lika stor andel som de mycket vana museibesökarna, det vill säga de som gjort minst tio besök under det senaste året. På Medelhavsmuseet är omkring 21 procent av besökarna sådana som inte hade besökt något museum under året, medan Moderna museet i Malmö har störst andel mycket vana museibesökare, 23 procent.
- Museer som har infört fri entré har, jämfört med de som inte infört det, ökat sina besök väsentligt efter införandet av fri entré. Den största ökningen kom 2015–2016, året efter reformen, för att sedan avta. Museerna hade fortfarande 2018 totalt fler besök än före reformen. För de museer som inte genomgått en förändring har besöken också ökat något, men mer blygsamt.

### **Kulturvanor i Sverige 1989–2018 (Kulturfakta 2019:2)**

Myndigheten för kulturanalys genomför, på uppdrag av regeringen, kulturvaneundersökningar bland den svenska befolkningen. Som ett led i detta arbete har Kulturanalys etablerat ett samarbete med SOM-institutet vid Göteborgs universitet, som i sina årliga enkätundersökningar ställer frågor rörande kulturvanor och kulturaktiviteter.

Kulturanalys har sedan 2014 publicerat ett flertal kulturvaner rapporter rörande både vuxnas och barns kulturvanor. I flera av dessa rapporter har analysen fördjupats för att belysa övergripande mönster, trender och betydelsen av bakgrundsfaktorer som kön, ålder, boendeort och socioekonomiska faktorer. I denna rapport återges resultaten från 2018 års datainsamling.

### **De vanligaste kulturaktiviteterna 2018**

Många av Kulturanalys rapporter och studier visar att svenska folkets kulturvanor spänner över många olika aktiviteter och att befolkningen är aktiv inom kultur. Skillnader finns mellan olika befolkningsgrupper.

Skillnader finns också mellan olika delar av landet och hur ofta de olika aktiviteterna utövas. De vanligaste kulturaktiviteterna, enligt svaren i undersökningen, är: sett på film, läst bok, gått på bio, besökt historisk sevärdhet/byggnad, fotograferat/filmat, besökt naturreservat eller gått på museum.

- 92 procent har sett på film någon gång under de senaste 12 månaderna
- 83 procent har läst bok under de senaste 12 månaderna
- 67 procent har gått på bio under de senaste 12 månaderna
- 64 procent har besökt historisk sevärdhet/byggnad under de senaste 12 månaderna
- 62 procent har fotograferat/filmat under de senaste 12 månaderna
- 61 procent har besökt ett naturreservat under de senaste 12 månaderna
- 54 procent har gått på museum under de senaste 12 månaderna

Ovanstående siffror gäller för aktiviteter som utövats någon gång under året, men ser man i stället på regelbundna (minst en gång i månaden) aktiviteter är de vanligaste: sett på film, läst bok, fotograferat/filmat eller sysslat med handarbete/hantverk.

- 74 procent ser på film minst en gång i månaden
- 52 procent läser bok minst en gång i månaden
- 44 procent fotograferar/filmar minst en gång i månaden
- 24 procent sysslar med handarbete/hantverk minst en gång i månaden

### **Kulturskapares geografi: En registerstudie (Kort om kultur 2019:1)**

I denna rapport presenterar Myndigheten för kulturanalys resultaten av en analys av registerdata hämtade från Statistiska centralbyrån (SCB). Det är den första av flera rapporter där kulturskapares villkor på olika sätt kommer att belysas med utgångspunkt i en analys av registerdata. I rapporten används för första gången Kulturanalys definition av kulturskapare, vilken är baserad på Eurostats definition av kreativa och kulturella näringar.

De viktigaste resultaten sammanfattas i nedanstående punktlista:

- En större andel av kulturskapare än av övriga bor i storstäder.
- Kulturskapare med utländsk bakgrund bor i större utsträckning i storstadskommuner än kulturskapare som är födda i Sverige och har inrikes födda föräldrar.
- Kulturskapare har lägre förvärsättning än övriga, oavsett var i landet de bor.
- Bland kulturskaparna är det vanligare än bland övriga att vara någon form av kombinatör eller egen företagare.
- Det är vanligare bland kulturskapare att vara verksam inom privat egen verksamhet än inom andra typer av verksamhet, exempelvis primärkommunal förvaltning.
- Var kulturskapare bor varierar utifrån vilken typ av företag de får sin största inkomst från.
- Det finns skillnader mellan kulturskapare i storstäder och kulturskapare i resten av landet.

## Samhällets utgifter för kultur 2018

Myndigheten för kulturanalys sammanställer varje eller vartannat år officiell statistik om statliga, regionala och kommunala utgifter för kultur. Uppgifter om regionernas och kommunernas utgifter för kultur hämtas från Statistiska centralbyråns räkenskapssammandrag. Uppgifter om statens utgifter hämtas från Ekonomistyrningsverket. År 2019 publicerade Kulturanalys ny statistik över de offentliga medlen till kultur i tabeller i Excel-format.

Statistiken visar bland annat att:

- De sammanlagda utgifterna för kultur hos stat, regioner och kommuner år 2018 uppgick till drygt 30 miljarder kronor, vilket motsvarade 2 935 kronor per invånare. Totalt ökade samhällets utgifter för kultur år 2018 med 1,2 miljarder kronor i 2018 års priser, vilket motsvarade 4,2 procent, jämfört med 2017. I kronor per invånare ökade utgifterna med 87 kronor.
- Statens samlade kulturbudget uppgick till 13,6 miljarder kronor, vilket var en ökning med 8,2 procent jämfört med 2017. Av den totala statsbudgeten utgjorde kultur 1,4 procent, drygt 5 procent högre än föregående år. Hälften av de ökade utgifterna stod folkbildningen för och resterande ökning bestod bland annat av ökade anslag till allmän kulturverksamhet samt bidrag till litteratur och kulturtidskrifter. En stor ökning syntes också inom området bildkonst, arkitektur, form och design där anslagen ökade med 42 procent. Samtidigt minskades bland annat anslagen till området mediefrågor.

- Regionernas utgifter för kultur var sammanlagt 4,5 miljarder kronor, vilket var en minskning med 0,5 procent jämfört med föregående år. Kultur utgjorde 1,5 procent av regionernas totala utgifter. Av 21 regioner minskade nio regioner sina utgifter per invånare jämfört med 2017. Minskningen var tydligast rörande de övriga kulturutgifterna, där bland annat verksamhet med anknytning till bibliotek och litteratur samt verksamheter inom bild, form, design och hemslöjd ingår. Totalt minskade de övriga kulturutgifterna med 216 miljoner kronor mellan 2017 och 2018, vilket är en minskning med 14 procent.
- Kommunernas utgifter för kultur 2018 uppgick till sammanlagt 11,9 miljarder kronor, vilket var en ökning med 1,7 procent. Kulturutgifternas andel av kommunernas totala utgifter minskar dock över tid. Av samtliga 290 kommuner minskade drygt hälften sina kulturutgifter sett till kronor per invånare i 2018 års priser jämfört med föregående år.

## Utvärderingar och övriga rapporter

### Kultur i demokratins tjänst: En utvärdering av satsningen Äga rum

I den här rapporten presenterar Myndigheten för kulturanalys sin utvärdering av regeringssatsningen Äga rum, som genomfördes 2016–2018. År 2015 fick Statens kulturråd och Statens konstråd i uppdrag att utforma och genomföra varsin satsning på kulturverksamheter i vissa utvalda bostadsområden. Satsningen som helhet syftade till att skapa goda villkor för ökat inflytande och ökad delaktighet i kulturlivet och till ökat utbud av konst och kultur i de utvalda bostadsområdena. Satsningen skulle nå alla åldersgrupper och lanserades också i syfte att öka den demokratiska delaktigheten. Därför skulle den rikta sig till områden med lågt valdeltagande. Kulturrådets delsatsning fick namnet Kreativa platser och Statens konstråds delsatsning fick namnet Konst händer. Inom Kreativa platser genomfördes totalt 30 olika projekt och inom Konst händer genomfördes 15 olika projekt. Satsningen som helhet tilldelades 130 miljoner kronor, varav 104 miljoner kronor fördelades via Kulturrådet och 26 miljoner kronor via Statens konstråd.

Kulturanalys utvärderar om Äga rum har svarat mot regeringens syfte med satsningen. Satsningen undersöks på tre nivåer: 1) regeringens uppdrag och satsningens yttre ramar analyseras, 2) myndigheternas tolkning, utformning och genomförande av satsningen studeras och 3) satsningens upplevda resultat och effekter följs upp. Utvärderingen har genomförts genom dokumentstudier och intervjustudier. De dokument som använts för utvärderingen är främst myndigheternas delredovisningar och årsredovisningar samt rapporter och redovisningar från projekten. Intervjuer har genomförts med ansvariga på respektive myndighet och med projektledare och samarbetspartner i ett urval av projekt inom Kreativa platser och med konstnärer och lokala samarbetspartner inom Konst händer.



## Kulturanalys bedömning

Utvärderingen av Äga rum landar i tre övergripande slutsatser:

1. Det finns brister i analysunderlaget till satsningen. Det saknas en analys av orsakerna till bristen på deltagande och delaktighet i kulturlivet och till den demokratiska delaktighet som regeringen anger som motiv för satsningen. Målsättningen att både skapa större deltagande och delaktighet i kulturlivet och ett ökat demokratiskt engagemang har bidragit till att satsningens fokus blivit otydligt. Detta har, tillsammans med delar av satsningens yttre ramar, försvårat myndigheternas möjligheter att nå avsedda effekter.
2. Kreativa platser och Konst händer uppvisar stora olikheter och skiljer sig åt i fråga om vilket perspektiv på delaktighet och konstnärlig kvalitet som präglat satsningarna. Båda de ansvariga myndigheternas utformning har dock varit i linje med uppdragen, men Kulturrådets utformning och genomförande har präglats av större tydlighet.
3. Resultaten från intervjuerna med projekten uppvisar stor variation i hur delaktighetsarbetet har uppfattats av lokala aktörer. Generellt är de deltagare som intervjuats i Kreativa platser mer positiva jämfört med de som intervjuats i Konst händer. Dessa resultat faller tillbaka på satsningens yttre ramar och på myndigheternas uppdrag, utformning och genomförande av respektive delsatsning. En gemensam framgångsfaktor för ett fungerande och fördjupat delaktighetsarbete är att centrala aktörer har varit förankrade i det område där projekten bedrivits. Satsningens lokala effekter är utifrån denna utvärdering svårbedömda.

## Kulturanalys rekommendationer

Satsningarna Kreativa platser och Konst händer ligger i sin utformning i linje med regeringens uppdrag. Samtidigt påvisar utvärderingen brister och flera utmaningar i hur uppdragen formulerats och i viss mån hur de har tolkats och genomförts. Mot bakgrund av utvärderingens resultat rekommenderar Kulturanalys att:

- det tas initiativ till fördjupade studier av sambanden mellan socio-ekonomiska faktorer och kulturvanor och av orsakerna till den bristande målpåfyllelsen när det gäller allas möjlighet att delta i kulturlivet. Detta för att med större precision, och i ett sektorsöverskridande samarbete, kunna adressera delaktighetmålet
- regering och myndigheter i framtida satsningar på breddat deltagande, delaktighet och lokalt inflytande, låter dessa präglas av ett långsiktigt arbetssätt, inte i första hand på det visionära planet, utan framför allt i de faktiska förutsättningarna för satsningarna, exempelvis genom att låta satsningarna växa stegvis under längre perioder och genom att möjliggöra mer långsiktigt stöd till deltagande parter
- specialdestinerade satsningar bör föregås av försöksverksamhet och utvärdering med fokus på processer och effekter

- myndigheters arbete med delaktighet och inflytande i kulturlivet bör präglas av mycket stor tydlighet gentemot sökande och deltagande parter, framför allt i vad som konkret avses med delaktighet och inflytande
- regeringen tar initiativ till en uppföljande utvärdering av Äga rum-satsningens långsiktiga effekter som tar hänsyn till boendes perspektiv och lämplig ansvarsfördelning mellan olika offentliga aktörer.

### **Kulturens geografi: En kartläggning av kulturutbud i landets kommuner (Kulturfakta 2019:3)**

I denna rapport presenteras en kartläggning av i första hand offentligt finansierat kulturutbud i Sveriges 290 kommuner, huvudsakligen under perioden 2013–2017. Myndigheten för kulturanalys har tidigare konstaterat att det är angeläget med en geografiskt baserad kartläggning av kulturverksamheter. Deltagande i kulturlivet är i hög utsträckning beroende av socio-ekonomiska faktorer, men också av geografiska förutsättningar. Utöver att åstadkomma en samlad beskrivning av utbud och deltagande i ett urval kulturområden, syftar kartläggningen också till att åstadkomma en samlad beskrivning av tillgången till data inom dessa områden.

I kartläggningen ingår områdena bibliotek, bildkonst, biograffilm, konsthantverk, museer och scenkonst. Aktiviteter som inkluderats är öppna för alla, erbjuds på fritiden och rymmer utbud som möjliggör deltagande både i termer av besök och eget skapande. Utöver de data Kulturanalys själv ansvarar för att sammanställa har datasammanställningar levererats av flera aktörer: Bygdegårdarnas Riksförbund, Folkbildningsrådet, Folkets hus och parker, Kungliga biblioteket, Riksteatern, Statens kulturråd, Svenska Filminstitutet, Svenska kyrkan och Sveriges Hembygdsförbund. Den kommunindelning som ligger till grund för analysen är de sex kommungrupper som Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser identifierat: storstadskommuner, täta kommuner nära en större stad, täta kommuner som är avlägset belägna, landsbygdskommuner nära en större stad, landsbygdskommuner som är avlägset belägna och landsbygdskommuner mycket avlägset belägna. Kartor, tabeller och diagram används för att illustrera det kommunbaserade resultatet av kartläggningen, där de huvudsakliga mått som används är aktörer, aktiviteter och besök i relation till respektive kommungrupps andel av landets totala befolkning samt aktiviteter och besök per 1 000 invånare i respektive kommungrupp.

De data som kartläggningen bygger på visar att det finns likheter och skillnader mellan olika kommungrupper och som behöver utredas och analyseras vidare. Kulturutbud finns i samtliga 290 kommuner, men alla undersökta verksamheter finns inte representerade i alla kommuner. Det varierar mellan kommuner hur stort kulturutbudet är och hur många olika kulturverksamheter som invånarna har tillgång till. Bibliotek och studieförbund är de verksamheter som har bäst geografisk spridning, medan resurskrävande verksamheter som scenkonst och större museer uppvisar en koncentration till storstads- och tätortskommuner. Inom

storstadskommunerna finns också den bredaste representationen av aktörer inom undersökta områden, samtidigt som deltagande i relation till befolkningsandel inte alltid är högst. I landsbygdskommunerna är representationen av kulturaktörer inte lika bred, men samtidigt möjliggör till exempel scenkonstinstitutionernas turnerande verksamhet att tillgång till scenkonst finns i det närmaste över hela landet. Kulturverksamhet genererad av civila aktörer som till exempel Folkets Hus och Parker och Svenska kyrkan uppvisar också en god geografisk spridning även om dessa aktörer liksom de offentliga har svårt att nå de mycket avlägsna landsbygdskommunerna.

Att det i hela landet pågår omfattande samarbeten mellan offentliga och civila aktörer utgör också ett tydligt resultat, men det finns stor lokal variation i hur dessa samarbeten ser ut och vilket kulturutbud de genererar. Flera kulturinstitutioner har också vidgat sina verksamheter och blandar flera olika aktiviteter i sitt utbud.

### **Kulturanalys bedömning**

Kartläggningen av kulturutbud är ett sätt att belysa mål om delaktighet och tillgänglighet utifrån allas möjlighet att delta i kulturlivet. Det är också ett redskap för att undersöka vilka effekter av kulturpolitiken som blir synliga på kommunal nivå och hur geografiska perspektiv kan belysas.

### **Sårbart kulturutbud i landsbygdskommuner**

Kartläggningen visar att kommuner med ett avstånd till större befolkningstätheter (50 000 invånare eller fler) i högre grad tenderar att ha ett kulturliv som koncentreras till enskilda aktörer. Detta är särskilt tydligt gällande täta kommuner som är avlägset belägna och landsbygdskommuner som är avlägset belägna samt mycket avlägset belägna kommuner. Vår bedömning är att kulturutbudet i dessa kommuner är sårbart. Kartläggningens resultat visar att det är bibliotek och studieförbundens kulturverksamhet som finns i alla 290 kommuner och att dessa är centrala aktörer för lokalt kulturliv. Försämrade förutsättningar för bibliotek, studieförbund och för det civila samhällets kulturverksamheter kan få betydande konsekvenser för kulturutbudet på landsbygden. Detsamma gäller om neddragningar sker i den turnerande verksamheten hos till exempel scenkonstinstitutioner.

### **Vidga perspektivet på kulturlivet**

Civila aktörers kulturverksamheter har betydelse i alla delar av landet, såväl i storstadskommuner och täta kommuner som i landsbygdskommuner. Föreningsdriven kulturverksamhet är i detta avseende en viktig resurs för politik på olika nivåer. Organisationen som byggts upp inom den offentliga kulturpolitiken inbegriper olika former av stöd till föreningsdriven kulturverksamhet. För att se hela detta kulturliv behöver perspektivet på vad som är ett kulturliv vidgas.

De offentliga kulturverksamheterna utgör bara en del av det kulturutbud som finns på lokal nivå. Något som tydligt framkommer av kartläggningens resultat är antalet lokala samarbeten om kulturverksamhet. Offentliga, såväl som föreningsägda, lokaler används för många olika kulturverksamheter.

För det lokala kulturlivet, och för idén om likvärdiga villkor, är det centralt att det finns tillgång till ett varierat kulturutbud. För att detta ska bli möjligt i tätta kommuner som är avlägset belägna och i landsbygdskommuner överlag, behöver den offentliga kulturpolitikens kulturutbud kompletteras med föreningslivets. De data som redovisar ideell museiverksamhet, Svenska kyrkans kulturverksamhet och Folkets Hus och Parkers programsättning synliggör sammantaget att dessa kulturverksamheter finns tillgängliga i större delen av landets 290 kommuner. Kompletteras resultatet med data från Riksteatern finns ytterligare ett heltäckande kulturutbud i alla kommuner. Betydelsen av föreningsdriven kulturverksamhet, i form av en garant för variation, blir som störst i de kommuner där antalet aktörer är färre.

### **Utveckla datainsamling och sammanställningar**

Kartläggningen visar att det finns brister i det statistiska underlaget om kulturutbud i landets olika delar och detta innebär bristfälliga underlag för åtgärder på olika politiska nivåer. I det fortsatta arbetet är det viktigt att komplettera en mer välutvecklad statistik, som också på ett mer fördjupat sätt kan belysa relationen mellan utbud och deltagande, med tillgänglighetsanalyser och kvalitativa studier av de platspecifika förutsättningar som råder runtom i landet. Fortsatt samarbete mellan olika aktörer inom både offentlig och civil sektor krävs för att åtgärda brister och utveckla datainsamling, vilket även inkluderar utvecklandet av metoder för att på sikt möjliggöra kartläggandet av utbud och deltagande på platsnivå. Detta är också något som tenderar att saknas i nuvarande datasammanställningar.

### **Fördjupa analysen av tillgänglighet och tillgång till kulturutbud**

Det geografiska perspektivet har i kartläggningen utgått från kommunernas administrativa gränser. Det är inte självklart att denna typ av gränser styr befolkningens val att ta del av kultur. Kartläggningen antyder att resor över kommungränser är vanliga och att det kulturutbud som inte finns inom den egna kommunen kan finnas i en grannkommun. Vad som får invånarna att ta sig till ett kulturutbud är beroende av intresse, motivation och eget engagemang. Men allt för långa avstånd och restider påverkar likvärdiga möjligheter att ta del av kultur negativt.

För att kunna bedöma tillgängligheten behöver därför analysen utvecklas ytterligare så att den omfattar avstånd och restid på ett mer konkret sätt. Tillgängligheten till apotek, vård, skola och kommersiell samhällsservice har analyserats med metoder som också är tillämpbara inom kulturområdet. Detta skulle möjliggöra en fördjupad analys om relationen mellan tillgänglighet till kulturverksamheter och deltagande i dessa.

Kartläggningen visar också på betydelsen av samverkan för det kulturutbud som erbjuds invånarna. Nya former för samarbeten framstår ha utvecklats över tid. För framtida studier är det angeläget att mer fördjupat studera hur relationer mellan olika aktörer och kulturutbud ter sig och på vilka sätt dessa varierar över landet. I detta sammanhang är det också angeläget att kartlägga hur den statliga, regionala och lokala nivån samverkar, eller inte samverkar, för att skapa tillgång till, och förutsättningar för ett tillgängligt kulturutbud.

### **Making culture: Children's and young people's leisure cultures (red. Anna Sparman)**

Hur ser barns och ungas kulturliv ut i Norden när barn och unga själva bestämmer? Vilka är barns och ungas drivkrafter i skapandeprocesser och hur kan vi förstå kulturyttringarna i ett större sammanhang? Dessa frågor är utgångspunkten i en antologi som Myndigheten för kulturanalys gav ut 2019 inom ramen för projektet Kulturanalys Norden som genomförs på uppdrag av Nordiska Ministerrådet. I antologin presenterar 19 forskare verksamma i Danmark, Finland, Grönland, Island, Norge och Sverige sin forskning om barns och ungas fritidskulturer i de nordiska länderna. Extern redaktör för antologin är Anna Sparman, professor vid Institutionen Tema Barn vid Linköpings universitet.

I antologin, *Making culture: Children's and young people's leisure practices in the Nordic countries*, fördjupas diskussionen om hur barns och ungas kulturyttringar ska förstås och det ges en rad exempel på senare års trender. I flera fall handlar det om kulturella uttryck som hittills har haft en undanskymd plats i den kulturpolitiska diskussionen. Anledningen är att de kulturyttringar barn och unga ägnar sig åt inte alltid ryms inom den offentliga kulturpolitikens kulturbegrepp. Därför fångas de inte heller upp i de nordiska ländernas kulturvaneundersökningar.

I antologin analyseras hur kreativitet, deltagande, inkludering och meningsfull fritid ska förstås i relation till barn och unga. Digitaliseringens effekter uppmärksammas och antologin ställer frågor om olika gruppers (exempelvis unga från ursprungsbefolkningar, barn och unga med funktionshinder och hbtq-ungdomar) möjligheter att delta och själva forma sitt kulturliv. Exempel på kulturyttringar som tas upp är cosplay, makerrörelsen, dataspelande och barns musikanvändning.



