

# Den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten

Delredovisning 2020-05-15 (dnr: 2020-55)

---

## Regeringens uppdrag till myndigheten

I november 2019 tilldelade regeringen Myndigheten för kulturanalys uppdraget att göra en ”översyn av den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten”.<sup>1</sup> Bakgrunden till uppdraget är att Kulturanalys i 2019 års lägesbedömning konstaterade att en systematisk kartläggning och analys saknas på området. Kulturanalys gjorde då bedömningen att ”den politiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten behöver utredas”.<sup>2</sup> Lägesbedömningen föranledde fortsatt medial diskussion och även en interpellationsdebatt i riksdagen.<sup>3</sup>

I regeringens uppdrag till Kulturanalys ingår att analysera den statliga, regionala och lokala kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten. På statlig nivå ska fokus för översynen ligga på bidragsgivningen, medan fokus på den regionala och lokala nivån ska vara på verksamhetsstyrningen. Undersökningen av verksamhetsstyrningen ska reda ut relationen mellan sakkunniga och politiker och hur kulturinstitutionernas relation till den politiska beslutsnivån ser ut. Utredningen ska, enligt regeringens uppdrag, särskilt belysa principen om armlängds avstånd.<sup>4</sup>

Enligt regeringsuppdraget ska en delredovisning göras den 15 maj 2020. I denna delredovisning presenteras inga resultat. Fokus ligger på utredningens övergripande struktur och förutsättningar för datainsamlingar. De olika delmomenten är inte slutligt fastställda och kan justeras utifrån datatillgång och delresultat.

## Motivering av projektet

Den nationella kulturpolitiken är idag uppbyggd kring de tre övergripande målsättningarna 1) att kulturen ska vara en fri och obunden kraft (*självständighetsmålet*), 2) att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet (*delaktighetsmålet*) och 3) att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling (*samhällsmålet*).<sup>5</sup> I Kulturanalys lägesbedömning för 2020 görs utifrån dessa målformuleringar bedömningen att den svenska kulturpolitiken innebär ”ett nationellt kulturpolitiskt projekt där olika mål och intressen av nödvändighet ska balanseras mot varandra, vilket också innebär potentiella målkonflikter”.<sup>6</sup>

Dessa potentiella målkonflikter bör undersökas närmare i relation till konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd, det vill säga självständighetsmålet. Dels handlar det om hur arbetet för ökad delaktighet påverkar den konstnärliga friheten, dels om hur arbetet för att kulturen ska prägla samhällsutvecklingen påverkar den konstnärliga friheten. I hög utsträckning är det också dessa spänningsförhållanden som stått i centrum för de senaste årens debatt i ämnet.

Kulturanalys har varit noga med att påpeka att vi saknar empiriskt underlag för att bedöma i vilken utsträckning ovan nämnda målkonflikter är reella.<sup>7</sup> Styrningen för ökad delaktighet och inkludering kan potentiellt sett ha negativa effekter på den konstnärliga friheten, liksom arbetet för att stärka kulturens kopplingar till andra samhällsområden kan ha det. Dessa risker uppstår exempelvis när konst och kultur förväntas bidra eller ge upphov till specifika samhällseffekter bortom de rent estetiska och bildningsorienterade. Samtidigt kan det vara tvärtom, att exempelvis styrning i syfte att uppnå ökad delaktighet och inkludering kan ha positiva effekter på den konstnärliga friheten genom att fler och större grupper ges möjlighet till fritt konstnärligt skapande. I Kulturanalys lägesbedömning för 2020 diskuteras därför ett antal konkreta exempel på styrning, både för ökad delaktighet och för kulturens ökade genomslag

<sup>1</sup> Kulturdepartementet 2019.

<sup>2</sup> Myndigheten för kulturanalys 2019a.

<sup>3</sup> Sveriges Riksdag 2018/19:189.

<sup>4</sup> Kulturdepartementet 2019.

<sup>5</sup> Proposition 2009/10:3.

<sup>6</sup> Myndigheten för kulturanalys 2020, s. 73.

<sup>7</sup> Myndigheten har dock i tidigare utvärderingar kunnat konstatera att det finns vissa spänningar mellan målen. Se ex Myndigheten för kulturanalys 2014; 2019b; 2020.

i samhällsutvecklingen som bör undersökas närmare i relation till målsättningen om konstnärlig frihet. Dessa exempel rör bland annat att kulturutövare i ansökningssammanhang ska beskriva hur de integrerar olika typer av horisontella/tvärsektoriella perspektiv, eller att de ska beskriva hur ett kulturprojekt bidrar till samhällsutvecklingen, exempelvis på regional nivå.<sup>8</sup>

Den sammantagna bilden är emellertid att det saknas empiriska studier av den politiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten. Den kulturpolitiska forskningen har belyst viktiga principiella och teoretiska aspekter på temat,<sup>9</sup> men har i liten utsträckning studerat hur den konstnärliga friheten hanteras i den kulturpolitiska praktiken. Tidigare utredningar kring politisk styrning på det kulturpolitiska området har främst behandlat aspekter utan direkt koppling till konstnärlig frihet och armlängds avstånd.<sup>10</sup> Därför, och med tanke på att konstnärlig frihet och armlängds avstånd är högt värderade ideal inom svensk kulturpolitik, är en systematisk undersökning på området mycket angelägen.

## Övergripande syfte och frågeställningar

Utredningen har som sitt övergripande **syfte** att undersöka på vilket sätt och i vilken utsträckning den kulturpolitiska styrningen i Sverige påverkar den konstnärliga friheten. Följande frågeställningar fungerar vägledande:

### **1. Hur är styrningen på kulturområdet organiserad och politiskt formulerad i relation till idealet om konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd?**

I relation till denna fråga kartlägger och undersöker Kulturanalys den politiskt beslutade styrning som sker på det kulturpolitiska området med potentiell betydelse för den konstnärliga friheten. Särskilt i relation till den regionala och kommunala nivån undersöks hur styrningen är organiserad, med fokus på relationen mellan sakkunniga, tjänstepersoner och politiker.

### **2. Hur tolkas och implementeras den kulturpolitiska styrningen av involverade aktörer i kultursektorns genomförandeled?**

I relation till denna fråga undersöker Kulturanalys hur den politiskt beslutade styrningen på kulturområdet omsätts i den statliga bidragsgivningen och i den regionala och kommunala verksamhetsstyrningen i relation till konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd.

### **3. Vilka effekter har den kulturpolitiska styrningen på den konstnärliga friheten? Äger styrning rum som står i konflikt med idén om konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd?**

I relation till denna fråga undersöker Kulturanalys i vilken utsträckning den kulturpolitiska styrningen, såsom den implementeras på olika nivåer, påverkar den konstnärliga friheten och konstnärligt innehåll och i så fall på vilket sätt.

## Uppdragets avgränsning

Tidsmässigt ligger fokus för utredningen på år 2019. Detta innebär att den statliga bidragsgivningen och den regionala verksamhetsstyrningen i huvudsak undersöks såsom den organiserades och genomfördes under 2019. Dock kommer hänsyn tas till relevanta förändringar både före och efter 2019.

I enlighet med regeringens uppdrag omfattar utredningen inte de delar av kulturområdet som regleras genom speciallagstiftning. Det innebär att styrning inom områdena arkiv, bibliotek, museer och kulturmiljö inte undersöks. De statliga myndigheter, stiftelser och fonder som berörs av utredningen är de med

<sup>8</sup> Myndigheten för kulturanalys 2020, s. 67-69, 82-84.

<sup>9</sup> Se t. ex. Hillman Chartrand & McCaughey 1989; Mangset 2009.

<sup>10</sup> Myndighetens för kulturanalys 2018; Riksrevisionen 2019.

bidragsgivning inom film, litteratur, musik, teater, bild och form, musik och hemslöjd. På regional och kommunal nivå ingår verksamheter och institutioner inom samma områden.

## Uppdragets genomförande

Utredningen är uppplagd i fem olika delar som behandlar frågan om kulturpolitisk styrning i relation till konstnärlig frihet:

1. Kontext, analytisk ram och bedömningskriterier
2. Bidragsgivningen på statlig nivå
3. Verksamhetsstyrningen på regional nivå
4. Verksamhetsstyrningen på kommunal nivå
5. Bedömning och rekommendationer

Del 2–4 utgör empiriska delstudier i strikt relation till regeringens uppdrag, medan del 1 och 5 utgör utredningens kontext, analytiska ram och bedömning. Nedan redogörs ytterligare för delarna med fokus på tillvägagångssätt och material.

### Kontext, analytisk ram och bedömningskriterier

Utredningen ger en samlad bild av den kunskap, forskning och debatt som omgärdar temat politisk styrning och konstnärlig frihet i en svensk och i viss mån internationell kontext. Kontextualiseringen leder fram till utredningens analytiska ram och bedömningskriterier vilka utgör ett nödvändigt stöd i de empiriska studierna på statlig, regional och kommunal nivå. I denna del av utredningen tydliggörs olika typer av kulturpolitisk styrning med möjliga effekter på den konstnärliga friheten. Den analytiska ramen identifierar också de val och avvägningar som behöver göras inom den nationella kulturpolitiken där målet om konstnärlig frihet ska vägas mot övriga kulturpolitiska mål.<sup>11</sup> De empiriska studierna kommer på detta sätt styras av ett antal frågor som konkretiserar utredningens övergripande frågeställningar. Dessa frågor är:

- **Vilken styrning:** Vilka mål, policies, riktlinjer, kriterier, bedömningsgrunder och önskade effekter med potentiell koppling till konstnärligt innehåll är knutna till den statliga bidragsgivningen och den regionala och kommunala verksamhetsstyrningen på kulturområdet?
- **Utifrån vilket syfte:** Vilka är motiven/argumenten för de mål, policies, riktlinjer, kriterier, bedömningsgrunder, och önskade effekter som är knutna till bidragsgivningen och verksamhetsstyrningen på kulturområdet?
- **Vem beslutar:** Hur fattas beslut om bidragsgivningen och verksamhetsstyrningen, och om de riktlinjer, kriterier, bedömningsgrunder och önskade effekter som är knutna till dessa? Vem fattar beslut och vilka beslut fattas av vem?
- **Tolkning och påverkan:** Hur tolkar kulturlivets aktörer styrningen, och hur påverkas aktörerna i sina professioner av de mål, policies, beslutsordningar, riktlinjer, kriterier, bedömningsgrunder och önskade effekter som är knutna till bidragsgivningen och verksamhetsstyrningen?

Ett viktigt syfte med ovanstående frågor är att studera styrningsprocessen i sin helhet, från det politiskt beslutade målen och strategierna på de olika politiska nivåerna till effekt och påverkan på kulturskapare

<sup>11</sup> När det gäller de nationella kulturpolitiska målen fungerar dessa styrande på statlig nivå och vägledande för den offentliga kulturpolitiken på regional och kommunal nivå.

och kulturliv. Frågorna är vägledande för de empiriska studierna på statlig, regional och kommunal nivå som redogörs ytterligare för nedan.

## Bidragsgivningen på statlig nivå

Översynen av den statliga politiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten fokuserar på bidragsgivningen. Delstudien är uppdelad i två delar, 1) dokumentinventering och dokumentanalys och 2) flerfallstudie.

*Dokumentinventering och dokumentanalys:* Studien består av a) inventering och analys av riksdagens och regeringens styrning i form av relevanta dokument riktade till bidragsgivande myndigheter på kulturområdet, och b) inventering och analys av relevanta dokument på myndighetsnivå (eller motsvarande). Exempel på centrala dokument är för a) övergripande policy- och strategidokument, myndighetsinstruktioner, regleringsbrev, bidragsförordningar och för b) myndighetsinterna policydokument, handlingsplaner, riktlinjer, bidragsinformation, ansökningsinstruktioner, och bedömningsgrunder.

*Flerfallstudie:* Utifrån dokumentanalysen på statlig nivå kommer sammanlagt 3 bidrag på 3 myndigheter väljas ut för fördjupade studier. Urvalet av dessa baseras på främst två kriterier; 1) bidragen ska vara av betydande storlek, 2) möjligheterna till generalisering till bidragssystemet i sin helhet ska vara så stora som möjligt.

På ett övergripande plan innebär kriterierna två saker. För det första ska bidragen som ingår i fallstudierna vara betydande i termer av ekonomiska resurser, antalet ansökningar eller antalet beviljade ansökningar. För det andra ska de valda bidragen kunna representera större grupper av bidrag och bidragsordningar när det gäller styrningens innehåll (exempelvis vad gäller allmänna riktlinjer, krav, kriterier och bedömningsgrunder). Endast myndigheter (eller motsvarande) med en, i relativa termer, betydande bidragsgivning på kulturområdet kommer att vara aktuella för fallstudier.

Flerfallstudien genomförs genom fördjupade dokumentstudier, intervjuer och enkätstudier. Huvudsakliga intervjurespondenter är handläggare, externa sakkunniga och personer i ledningsfunktion. Enkäten planeras riktas huvudsakligen till bidragssökande kulturskapare och organisationer.

## Verksamhetsstyrningen på regional och kommunal nivå

Översynen av den regionala och kommunala kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten fokuserar på verksamhetsstyrningen och består av tre delar, 1) dokumentinventering och dokumentanalys på regional och kommunal nivå 2) enkätstudie på kommunal nivå och 3) intervjuer med nyckelinformanter på regional och kommunal nivå.

*Dokumentinventering och dokumentanalys:* Studien består av en inventering och analys av verksamhetsstyrningen. Fokus är på a) den regionala och kommunala kulturpolitikens organisation och beslutsprocesser b) uppdrag/direktiv till regionala/kommunala kulturinstitutioner c) bidragsgivningens övergripande organisering. Exempel på dokument är regionala/kommunala kulturplaner/strategier, reglementen, organisationsbeskrivningar, ägardirektiv, uppdragsbeskrivningar/överenskommelser, beskrivningar av handläggningsprocesser och policys/riktlinjer för bidragsgivning på kulturområdet. Inom ramen för dokumentanalysen omfattas samtliga Sveriges regioner och ett urval av landets kommuner.

*Enkät:* Enkätstudien omfattar Sveriges samtliga kommuner och syftar till en kartläggning av kulturpolitikens organisering och genomförande på kommunal nivå med fokus på frågor rörande beslutsfattande.

*Intervjuer med nyckelinformanter:* I ett urval av regioner och kommuner genomförs informantintervjuer med bland annat kulturchefer och företrädare för regionala/kommunala kulturinstitutioner eller motsvarande.

## Reviderad tidplan

Med anledning av Coronapandemin förändras förutsättningarna att genomföra utredningen i enlighet med de tidsramar som gavs i regeringsuppdraget. Uppdraget förutsätter datainsamling i form av dokument, intervjuer och enkäter. Insamlingarna sker på samtliga tre politiska nivåer. Vi bedömer att dokumentstudier på statlig, regional och kommunal nivå i stor utsträckning kan genomföras under vår, sommar och tidig höst 2020, men att övrig materialinsamling inte kan genomföras på ett fruktbart sätt förrän senare under 2020 och början av 2021. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har också i dialog med Kulturanalys framfört ett tydligt önskemål om att inte belasta kommuner och regioner med ytterligare datainsamling under pandemin.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi det inte som möjligt att återrapportera uppdraget till regeringen senast 15 februari 2021 och Kulturanalys begär därför en revidering av uppdraget när det gäller slutdatum för återrapportering. Nedan redogörs närmare för orsakerna.

1. Arbetet med utredningens olika delar är beroende av relativt tät dialog med i första hand bidragsgivande myndigheter och regionala och kommunala kulturförvaltningar. Den ökade arbetsbelastningen och behovet hos bidragsgivande myndigheter, regioner, kommuner och intresseorganisationer att fokusera på krisarbetet är något som Kulturanalys redan noterat i relation till andra pågående projekt. Det är därför nödvändigt att skjuta på mycket av dialog, möten och kommunikation med flertalet aktörer inom kultursektorn när det gäller den aktuella utredningen.
2. SKR uppmanar samtliga myndigheter att iaktta restriktioner när det gäller utskick av enkäter då regioner och kommuner behöver fokusera på krisarbetet i relation till Coronapandemin. Utredningen om politisk styrning kräver genomförandet av två enkäter, en riktad till sökande av statliga bidrag och en riktad till kommunala tjänstemän. Genomförandet av dessa enkäter behöver senareläggas, dels för att möjliggöra en ändamålsenlig upphandling av enkätens genomförande, dels för att möjliggöra ett framgångsrikt genomförande av själva enkäten. Ett genomförande av enkäter under vår, sommar och tidig höst, i enlighet med den ursprungliga tidsplanen, bedöms inte som lämpligt under rådande omständigheter, och förväntas inte kunna generera ett empiriskt material av tillräcklig kvalitet.
3. När det gäller genomförandet av intervjuer med handläggare, personer i ledningsfunktion och externa handläggare på statlig nivå, och med tjänstemän på regional och kommunal nivå ser vi inte goda förutsättningar för att genomföra denna typ av materialinsamling förrän ett par månader in på hösten 2020. Coronapandemin försvårar resor och fysiska möten som vi i flera fall bedömer som nödvändiga. De grupper av aktörer vi önskar intervjua kommer dessutom under kommande månader vara tungt belastade i det krisarbete som görs på samtliga tre nivåer och som inte minst inbegriper handläggning och beslutsfattande i relation till olika krisåtgärder.

Sammantaget innebär detta en försening av projektets slutredovisning till senast 2021-06-10. Nedan redogörs mycket övergripande för uppdragets reviderade tidsplan:

### **2020-01-01–2020-08-15**

Undersökningsdesign, forskningsöversikt, medieöversikt, dokumentinventering och dokumentanalys av den statliga bidragsgivningen och den regionala och kommunala verksamhetsstyrningen.

### **2020-08-10–2020-10-15**

Planering flerfallstudier, utformning enkäter, upphandling enkät, bokning av intervjuer.

### **2020-10-15–2021-02-15**

Genomförande av flerfallstudier, enkätstudier, informantintervjuer.

### **2021-02-15–2021-06-10**

Bearbetning, analys, rapportproduktion

## Referenser

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

Kulturdepartementet. 2019. *Uppdrag till Myndigheten för kulturanalys att göra en översyn av den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten*. Ku2019/01972/KO.

Mangset, Per. 2009. The Arm's Length Principle and the Art Funding System: A Comparative Approach. I Pyykkönen, Matti, Simainen, Niina & Sokka, Sakarias (red). *What about Cultural Policy? Interdisciplinary Perspectives on Culture and Politics*. Jyväskylä: Minerva.

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

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

Myndigheten för kulturanalys. 2019a. *Kulturanalys 2019. En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*. Rapport 2019:1. 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. 2020. *Kulturanalys 2020. En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*. Rapport 2020:1. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.

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

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

Sveriges riksdag 2019. *Politisk styrning av kulturen*. Interpellation 2018/19:189 av Lotta Finstorp.