

Kulturanalys 2022

En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen
Rapport 2022:1





Postadress:

Box 1001
405 21 Göteborg

Besöksadress:

Södra Vägen 54

Telefon:

031-395 20 00

E-post:

info@kulturanalys.se

Webbplats:

www.kulturanalys.se

© Myndigheten för kulturanalys 2022

Formgivning: Bazooka

Tryck: Taberg Media Group AB, 2022

ISBN: 978-91-87046-66-7

Myndigheten för kulturanalys

Kulturanalys 2022

En lägesbedömning i relation till de
kulturpolitiska målen

Rapport 2022:1

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning.....	6
Analys utifrån en komplex målstruktur	6
Bedömning och rekommendationer.....	7
Summary	12
Assessment in relation to a complex structure of objectives	12
Assessment and recommendations.....	14
Inledning.....	18
Kulturpolitiska mål som utgångspunkt	18
Kulturanalys bedömningsgrunder	21
Arbetsätt och rapportens disposition.....	27
Kulturens ekonomiska och sociala villkor	29
Ekonomiska och sociala villkor och de kulturpolitiska målen.....	29
Var stod vi 2020?	30
Var står vi 2022?.....	32
Finansieringsmodell i förändring?	49
Sammanfattning.....	51
Konstens och kulturens frihet.....	53
Kulturens frihet som mål för svensk kulturpolitik.....	53
Var stod vi 2020?	54
Vad står vi 2022?	56
Hur kan den konstnärliga friheten stärkas?	66
Sammanfattning.....	68

Delaktigheten i kulturlivet	69
Delaktighetsmålet i svensk kulturpolitik	69
Var stod vi 2020?	71
Vad står vi 2022?	74
Det fortsatta arbetet för ökad delaktighet.....	80
Hur kan delaktighetsmålet nås?	85
Sammanfattning.....	87
Kulturanalys bedömning	88
Självständighetsmålet.....	88
Delaktighetsmålet	93
Samhällsmålet	95
Målen i relation till varandra	97
Angelägna områden för politik	98
Referenser	102
Bilaga 1: Analysraster i form av matris	114
Bilaga 2: Sammanfattningar av Myndigheten för kulturanalys och Kulturanalys Nordens rapporter 2020-2021	115

Förord

Kulturanalys 2022 är Myndigheten för kulturanalys återrapportering av regeringens uppdrag att vartannat år redovisa en samlad uppföljning av de nationella kulturpolitiska målen. Uppföljningen ska baseras på de analyser, utvärderingar och bedömningar som myndigheten genomfört.

Vår förra lägesbedömning, *Kulturanalys 2020*, publicerades den 1 mars 2020, det vill säga samtidigt som coronapandemin briserade i Sverige och globalt. I årets redovisning tar vi utgångspunkt i de rapporter som Kulturanalys publicerat under perioden 2020–2021, då vi levte med pandemin i närmare två år. Pandemins konsekvenser för kulturliv och kulturpolitik utgör därför ett centralt tema i denna lägesbedömning. Myndighetens arbete har under den aktuella perioden också präglats av det regeringsuppdrag om den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten som slutredovisades i juni 2021, och resultaten av detta omfattande arbete utgör också ett viktigt tema.

Göteborg i februari 2022

Mats Granér

Myndighetschef

Sammanfattning

Kulturanalys 2022 är Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) återrapportering av regeringens uppdrag att vartannat år 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 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. (Prop. 2009/10: 3, s. 26; Kulturutskottet, 2009, s. 13; Rskr 2009/10:145)

Analys utifrån en komplex målstruktur

För att möjliggöra utvärdering och analys utifrån de kulturpolitiska målen, gör Kulturanalys en distinktion mellan de tre övergripande målen och de fem strecksatserna. För att synliggöra de övergripande målen bärande intention, benämner vi dem *självständighetsmålet*, *delaktighetsmålet* och *samhällsmålet*. De fem strecksatserna benämner Kulturanalys *främjandemål*, då de förtydligar politikens intentioner och främst är beskrivningar av vilka kulturpolitiska insatser som ska genomföras för att nå de övergripande målen. Kulturanalys har över tid utvecklat ett analysraster där vi identifierat olika delområden som är möjliga att följa upp och utvärdera. I denna

lägesbedömning illustrerar vi vårt analysraster i form av överlappande cirklar, för att visa att målen kan analyseras separat, men också bör bedömas som en helhet.

Utöver de kulturpolitiska målen finns särskilda mål fastställda för sex av de nio områden som ingår i statens budget för kultur. Dessutom finns tvärasektoriella mål och horisontella perspektiv inom exempelvis jämställdhetspolitiken, tillgänglighetspolitiken, barn- och ungdomspolitiken och Agenda 2030 som kulturpolitiken också ska förhålla sig till. Inom ramen för denna komplexa målstruktur bedömer Kulturanalys att det är tydligt att de olika målen är beroende av och stödjer varandra, men också att det finns potentiella konflikter mellan målen.

I vår lägesbedömning analyserar vi utvecklingen, i första hand med utgångspunkt i de rapporter som Kulturanalys och Kulturanalys Norden publicerat under perioden 2020–2021. Vi beaktar också kunskapsunderlag som andra aktörer tagit fram i form av uppföljningar, redovisningar, utvärderingar, analyser, statistik och forskning. I fokus för lägesbedömningen står dels den coronapandemi som under två års tid fått mycket omfattande konsekvenser på kulturområdet, dels det regeringsuppdrag om den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten som vi redovisade i juni 2021. Vi presenterar vår analys utifrån tre teman: kulturens ekonomiska och sociala villkor, konstens och kulturens frihet, samt delaktigheten i kulturlivet.

Bedömning och rekommendationer

Utifrån analysen av tillgängliga kunskapsunderlag identifierar Kulturanalys nedanstående tre områden som särskilt angelägna för politiska insatser. I anslutning till varje område presenterar vi våra rekommendationer till regeringen.

Konst och kultur i fokus för kulturpolitiska mål

Utifrån den komplexa målstruktur som kulturpolitiken har att förhålla sig till bedömer Kulturanalys att det är viktigt att regeringen tydliggör hur den ser på relationen mellan olika mål. Målkonflikter går inte alltid att undvika, men för att fatta välgrundade beslut är det viktigt att regeringen på förhand identifierar såväl hur målen stödjer varandra som hur de hamnar i potentiell konflikt. I ett sådant arbete är det också viktigt att förtydliga samhällsmålets intention. I den proposition som ligger till grund för nu gällande kulturpolitiska mål ges uttryck för en dubbelhet i hur målet ska tolkas. Å ena sidan framställs säkerställandet av konstens och kulturens egenvärde och ett oberoende kulturliv som den grundläggande uppgiften för kulturpolitiken, och å andra sidan beskrivs hur konst och kultur kan och bör bidra till mål inom andra politikområden, såsom hälsa och hållbar utveckling.

Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att:

Med konst och kultur som utgångspunkt tydliggöra hur den ser på hur de kulturpolitiska målen förhåller sig såväl till varandra som till övriga mål inom den kulturpolitiska målstrukturen. Övriga mål inkluderar både tvärsektoriella mål och mål för kulturens olika delområden.

Mot bakgrund av att Kulturanalys i sin utredning om den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten kunde konstatera att styrning med negativ påverkan förekommer, eller riskerar att förekomma, bedömer vi att det finns anledning att fortsätta belysa denna fråga.

Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att:

Återkommande se över den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten. Sådana översyner bör också kunna inkludera de lagstyrda områdena inom kulturpolitiken.

En viktig förutsättning för att nå självständighetsmålet är också att motverka hot, hat och trakasserier riktade mot konstnärer och kulturskapare. Kulturanalys genomförde 2016 en nationell studie på detta tema. Inom ramen för vårt nordiska uppdrag kommer vi under 2023 och 2024 återigen att

genomföra en studie av hur konstnärer och kulturskapare upplever situationen, vilken kommer att kunna användas som ett underlag för eventuella politiska åtgärder.

Översyn av kulturens samlade finansiering

Kulturanalys konstaterar att de ekonomiska villkoren på kulturområdet kan förbättras. Pandemin har skapat akuta problem för kulturområdets aktörer som i stor utsträckning är beroende av fysiska besök av en betalande publik. De restriktioner som pandemin föranlett har därför fått mycket negativa konsekvenser för de ekonomiska villkoren på kulturområdet, där graden av självfinansiering varit avgörande för olika aktörers förutsättningar att hantera pandemins konsekvenser. Det innebär att verksamheter i offentlig regi haft bättre förutsättningar än verksamheter i privat och ideell regi.

Utöver de akuta problem som pandemin orsakat, har den också tydliggjort strukturella problem på kulturområdet. I ekonomiska termer handlar dessa strukturella problem bland annat om att dagens ersättningsmodeller inte är anpassade för kulturutövare som ofta är anställda och egenföretagare samtidigt. I sociala termer skapar dessa arbetsvillkor problem då utformningen av trygghetssystemen, i form av exempelvis arbetslöshetsförsäkring och sjukförsäkring, inte är anpassade till dessa villkor. Regeringen har tillsatt flera utredningar som syftar till att förbättra de sociala trygghetssystemen och om åtgärder genomförs är det viktigt att utvärdera dem för att bedöma om de leder till en förbättring av konstnärers och kulturskapares sociala villkor.

Privat finansiering och finansiering från det civila samhället är viktig för att möjliggöra kulturverksamhet, men en central utgångspunkt för kulturpolitiken är att offentlig finansiering är avgörande för att uppnå de kulturpolitiska målen. I nuläget har vi en god bild av den offentliga finansieringens utveckling över tid, men vi saknar tillförlitliga uppgifter om såväl näringslivets och hushållens finansiering som finansiering från det civila samhället. Erfarenheter från övriga nordiska länder visar att icke-offentlig finansiering kan utgöra ett viktigt komplement till offentlig

finansiering, vilket inte minst har blivit tydligt under pandemin. Samtidigt finns mycket begränsad kunskap om hur icke-offentlig finansiering påverkar såväl den konstnärliga friheten som bredden och deltagandet i kulturlivet.

Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att:

Göra en översyn av hur icke-offentliga aktörer bidrar, och om de i ökad utsträckning skulle kunna bidra, till finansieringen av kulturverksamhet. En sådan översyn bör särskilt beakta vilka effekter olika finansieringskällor kan få i relation till de kulturpolitiska målen.

En infrastruktur som gör det möjligt för alla att delta

Pandemin har tydliggjort att kulturområdet består av en komplex infrastruktur, där institutioner, organisationer, företag och enskilda utövare baserade i offentlig och privat sektor och i det civila samhället är beroende av varandra för att kunna bedriva verksamhet. Kulturanalys har genom såväl nationella som nordiska kartläggningar visat att denna infrastruktur redan innan pandemin var sårbar, särskilt i landsbygdskommuner. Oberoende av pandemin står också regional och kommunal nivå inför ekonomiska utmaningar med anledning av den demografiska utvecklingen, vilket riskerar att påverka finansieringen av kulturens geografiska infrastruktur negativt. Samtidigt är denna infrastruktur avgörande för att skapa, upprätthålla och förmedla det kulturutbud som krävs för att alla i hela landet ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Inte minst har det blivit tydligt vilken avgörande roll aktörer i det civila samhället spelar, både genom att erbjuda invånarna möjlighet till eget utövande och genom att vara arrangör och erbjuda lokaler för kulturverksamheter så att de kan möta en publik.

Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att:

Tydliggöra vilken infrastruktur som krävs för att göra det möjligt för alla att delta i kulturlivet oavsett var man bor i landet.

I syfte att främja en väl fungerande infrastruktur i hela landet finns anledning att överväga reformer som utgörs av mer generella stöd som regioner och kommuner kan fördela utifrån de olika behov som finns på olika platser i

landet. Särskild anledning att överväga mer generella insatser finns gällande utbudet riktat till barn och unga. Den statliga kulturpolitiken har genomfört viktiga reformer för att tillgängliggöra detta utbud, genom exempelvis Skapande skola och stöd till kulturskolan. Dock är Skapande skola beroende av enskilda kommuners förutsättningar att ansöka om stödet och deltagandet i kulturskolan präglas av social stratifiering.

Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att:

I större utsträckning överväga åtgärder och reformer som tryggar alla barns och ungas rätt att möta en mångfald av konst- och kulturuttryck.

Summary

Kulturanalys 2022 is a report from the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis (Kulturanalys) based on its obligations under its assignment from the Government to biannually 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. (Prop. 2009/10:3, s. 26; Kulturutskottet 2009, s. 13; Rskr. 2009/10:145)

Assessment in relation to a complex structure of objectives

To make it possible to evaluate and assess the cultural policy objectives, Kulturanalys makes a distinction between the three overall cultural policy objectives, which define what cultural policy should achieve in Sweden and the action statements that follow. As a distillation of the core intention of the three general objectives, we have named them *the independence objective*, *the participation objective* and *the societal objective*. Kulturanalys refers to

the action statements as *promotional objectives*, since they primarily clarify the intentions of the policy and describe the policy efforts that must be carried out in order to achieve the general objectives. Since its establishment in 2011, Kulturanalys has gradually developed an analytical grid for assessing cultural developments in relation to the national cultural policy objectives. In the analytical grid, these objectives have subsequently been broken down into *subdivisions* so as to identify areas that should be prioritised for systematic follow-up over time. In this situation assessment our analytical grid is illustrated as a set of three overlapping circles, showing that the objectives can be analysed separately but should also be assessed as a whole.

In addition to the cultural policy objectives, specific objectives have been established by the Swedish Parliament for six of the nine areas included in the state budget for culture. Cultural policy also needs to account for cross-sectoral objectives and horizontal perspectives in policies for gender equality, accessibility, children and young people, and Agenda 2030. Within this complex set of objectives, it is Kulturanalys' assessment that the different objectives are interdependent, but that they also imply inherent potential conflicts.

In our report, we primarily base the analysis of developments on reports published by Kulturanalys and Kulturanalys Norden during 2020–2021. We also consider reports by other actors, in the form of follow-ups, evaluations, statistics and research. This situation assessment focuses firstly on the coronavirus pandemic which over a two-year period has had extensive consequences for the cultural sector. Following our earlier review of the effect of cultural policy governance on artistic freedom, the independence of the arts and culture is the second issue. We present our analysis under three themes: the financial and social conditions for arts and culture, artistic freedom, and participation in cultural life.

Assessment and recommendations

Based on an analysis of available knowledge, Kulturanalys has identified three urgent policy areas. Our recommendations to the Government are presented in the context of each area.

Arts and culture as the starting point

Due to the complexity of the set of cultural policy objectives, it is Kulturanalys' assessment that the Government should clarify the relationship between different objectives. It is not always possible to avoid conflicts between objectives, but the Government should proactively identify such potential conflicts to facilitate well-founded decisions. In this context, it is especially important to clarify the intention of the societal objective. The current objective is presented in a Government bill that conveys a double message. On the one hand, the bill presents the safeguarding of artistic freedom and independence as the fundamental task of cultural policy, and on the other hand, it highlights the importance of promoting the arts and culture as a vehicle for fulfilling objectives within other policy areas, such as improvement of public health and sustainable development.

Kulturanalys therefore recommends that the Government:

Taking arts and culture as the starting point, clarify its view of how the cultural policy objectives relate to each other as well as to other objectives set for the cultural field. Other objectives include both cross-sectoral objectives and objectives for different areas within the cultural field.

Since Kulturanalys' review of the effects of cultural policy governance on artistic freedom concludes that cultural policy governance practices that have a detrimental influence on artistic freedom does in fact occur, or risks occurring, we believe it is necessary to continuously monitor developments in relation to this theme.

Kulturanalys therefore recommends that the Government:

Regularly review the effects of cultural policy governance on artistic freedom. Such reviews should also be able to include cultural areas subject to legislative regulation.

A prerequisite for achieving the independence objective is to counteract threats, expressions of hatred and harassment directed at artists and cultural workers. In 2016, Kulturanalys presented a national study on this issue. In 2023 and 2024, we will repeat the study in a Nordic context and provide a report on the experience of artists and cultural workers, which can then be used for policy measures, as needed.

Review of funding for culture

Kulturanalys concludes that the financial conditions for culture could be improved. The pandemic has led to urgent problems in the cultural field, where many actors are dependent on physical visits by a paying audience. The pandemic has therefore had serious consequences for financial conditions in the cultural field, where the degree of self-funding has been decisive for the ability of different actors to handle these consequences. This means that activities carried out under public management have fared relatively well compared to non-profit and private organisations, which have had a more difficult time maintaining their operations. In addition to creating urgent problems, the pandemic has also made structural problems in the cultural field visible. In financial terms, one example of such a structural problem is the inability of today's model of reimbursement to match the working conditions of artists and cultural workers who are often employed and self-employed simultaneously. In social terms, such working conditions do not match the criteria of social security systems concerning, for example, unemployment or illness. The Government has initiated several investigations with the aim of improving this situation, and if policy measures are taken it is important that they are evaluated to assess whether artists' and cultural workers' social conditions have improved or not.

Private funding and funding from civil society are important in the cultural field, but, in Swedish cultural policy, public funding is considered as a prerequisite for achieving cultural policy objectives. At present, we have access to high quality statistics on public funding, but we lack reliable data on both private funding and funding from civil society. Experiences from other Nordic countries, not least evident during the pandemic, show that non-public funding can be an important supplement to public funding. However, there is little knowledge about how non-public funding effects artistic autonomy or participation in cultural life.

Kulturanalys therefore recommends that the Government:

Review how non-public funding contributes, and if it could to a greater extent contribute, to funding for culture. Such a review should especially consider the effects of different funding sources on the cultural policy objectives.

An infrastructure that makes it possible for everyone to participate

The pandemic has shown that the cultural field contains a complex infrastructure, where institutions, organisations, corporations and individual actors based in the public and private sectors as well as in civil society, are dependent on each other to maintain their operations. Kulturanalys has shown, in both national and Nordic surveys, that this infrastructure was already vulnerable before the pandemic, especially in rural municipalities. Even without the pandemic, regional and local levels of government are facing financial challenges due to demographic changes, which could have increasingly negative effects on the geographical infrastructure of the cultural field. This infrastructure is crucial to enable, uphold and mediate artistic and cultural activities that make it possible for everyone to participate in cultural life. In particular, the pandemic has highlighted the essential role of actors in civil society, in arranging cultural activities but also in supplying physical facilities where cultural activities can meet an audience.

Kulturanalys therefore recommends that the Government:

Clarify what kind of infrastructure is necessary to make it possible for everyone to participate in cultural life, regardless of place of residence.

To promote an adequate infrastructure throughout the country, there is reason to consider general national subsidies that can be distributed by specific regions and municipalities according to their specific needs. More general measures are particularly important to consider in relation to artistic and cultural activities for children and young people. Important cultural policy reforms, such as the Creative School grant (Skapande skola) and national subsidies for extra-curricular arts schools for children and young people (Kulturskolan), have been implemented to increase accessibility. However, the Creative School grant is dependent on the ability of single municipalities to apply for the subsidy, and participation in extra-curricular arts schools is socially stratified.

Kulturanalys therefore recommends that the Government:

To a greater extent consider measures and reforms that promote the right of all children and young people to encounter a diversity of artistic and cultural expressions.

Inledning

Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) har enligt sin instruktion i uppdrag att vartannat år redovisa ”en samlad uppföljning av de kulturpolitiska målen, baserad på de analyser, utvärderingar och bedömningar som myndigheten har gjort” (SFS 2011:124, § 12). Kulturanalys redovisar detta uppdrag i form av en lägesbedömning, där vi med utgångspunkt i resultaten från våra olika undersökningar och vår omvärldsbevakning gör bedömningar av utvecklingen inom kulturområdet i relation till de nationella kulturpolitiska målen.

Fram till 2020 hade Kulturanalys i uppdrag att redovisa en lägesbedömning varje år, men 2020 ändrades uppdraget i vår instruktion till att redovisa vartannat år (SFS 2020:840). Detta är därför den första lägesbedömning som baserar sig på utvecklingen under två år, det vill säga perioden 2020–2021. Denna period sammanfaller med coronapandemins första två år i Sverige och globalt. Pandemins konsekvenser för kulturliv och kulturpolitik är därför ett centralt tema i lägesbedömningen. Verksamheten har under samma period också präglats av det regeringsuppdrag om den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten, som Kulturanalys redovisade i juni 2021. Frågan om konstens fria och oberoende ställning är därför också i fokus.

Kulturpolitiska mål som utgångspunkt

I lägesbedömningen utgår Kulturanalys från de nationella kulturpolitiska mål som riksdagen fastställde 2009:

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. (Prop. 2009/10: 3, s. 26; Kulturutskottet, 2009, s. 13; Rskr. 2009/10:145)

För att möjliggöra utvärdering och analys utifrån de kulturpolitiska målen, gör Kulturanalys en distinktion mellan de tre övergripande målen och de fem strecksatserna. För att synliggöra de övergripande målen bärande intention, benämner vi dem *självständighetsmålet*, *delaktighetsmålet* och *samhällsmålet*. De fem strecksatserna benämner Kulturanalys *främjandemål*, då de förtydligar politikens intentioner och främst är beskrivningar av vilka kulturpolitiska insatser som ska genomföras för att nå de övergripande målen. Denna distinktion mellan övergripande mål och främjandemål infördes då riksdagen 2009 fattade beslut om nu gällande mål. De kulturpolitiska målen utveckling över tid skildrade vi mer utförligt i vår förra lägesbedömning, där vi också konstaterade att innehållet i de kulturpolitiska målen huvudsakligen består över tid (Myndigheten för kulturanalys, 2020b, s. 24–26). I det följande nöjer vi oss med att kort sammanfatta vad denna utveckling resulterat i.

En alltmer komplex målstruktur

Redan i anslutning till när riksdagen för första gången, år 1974, fattade beslut om övergripande kulturpolitiska mål identifierades behovet att komplettera de visionära målen med mer konkreta mål (SOU 1972:66, s. 165–166). Sedan dess har mål- och resultatstyrningen blivit alltmer vägledande inom statsförvaltningen och idag finns specifika mål fastställda för sex av de nio delområden som ingår i utgiftsområde 17 (kultur) i statsbudgeten:

1) kulturområdesövergripande verksamhet (kulturskolan); 2) litteraturen, läsandet och språket; 3) bildkonst, arkitektur, form och design; 4) arkiv; 5) kulturmiljö och 6) film. I sin senaste fördjupade uppföljning av regeringens resultatredovisning till riksdagen gällande utgiftsområde 17 konstaterar kulturutskottet (2019, s. 16) att detta utgiftsområde har flest mål inom flest delområden av alla utgiftsområden i statens budget.

Kulturanalys delar utskottets bedömning att dagens kulturpolitik kännetecknas av en komplex målstruktur, där relationen mellan mål på olika nivåer inte alltid är tydlig. Vi utvecklar detta resonemang i den promemoria om de gemensamma bedömningsgrunderna i regeringens resultatredovisning som Kulturanalys redovisade i januari 2021. I promemorian synliggör vi även hur de tvärsektoriella mål som kulturpolitiken också har att förhålla sig till bidrar till komplexiteten. Kulturpolitiken ska bland annat bidra till att uppnå de mål som uppställts för jämställdhetspolitiken, tillgänglighetspolitiken, barn- och ungdomspolitiken och de 17 globala målen i Agenda 2030 (Myndigheten för kulturanalys, 2021b, s. 16). Att de tvärsektoriella målen och de horisontella perspektiven fått genomslag i kulturpolitiken kommer inte minst till uttryck i de fyra gemensamma bedömningsgrunder som regeringen tillämpar i den egna resultatredovisningen: 1) jämställdhet; 2) tillgänglighet; 3) barns och ungas tillgång till kultur och 4) konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten. Det finns också en tydlig koppling mellan bedömningsgrunder och de kulturpolitiska främjandemålen, även om denna koppling inte heller görs explicit av regeringen (Myndigheten för kulturanalys, 2021b, s. 22–24). Då Kulturanalys menar att regeringens resultatredovisning försvåras av den otydliga relationen, både mellan olika mål i målstrukturen och mellan mål och bedömningsgrunder, rekommenderar vi i promemorian regeringen att förtydliga hur olika mål och bedömningsgrunder förhåller sig till varandra.

Bedömningens räckvidd

När Kulturanalys bedömer utvecklingen på kulturområdet utgår vi i första hand från de nationella kulturpolitiska målen. Att målen är nationella innebär att de ska ”styra den statliga kulturpolitiken”, men även ”kunna inspirera och vägleda” (prop. 2009/10:3, s. 28) kulturpolitik på regional och kommunal

nivå. Denna vägledning av regional och kommunal kulturpolitik kommer inte minst till uttryck inom ramen för kultursamverkansmodellen, vilket också var intentionen i propositionen (prop. 2009/10:3, s. 28). Det innebär att Kulturanalys i första hand bedömer den statliga kulturpolitikens effekter, men att vi delvis också bedömer den regionala och kommunala kulturpolitiken, exempelvis inom ramen för kultursamverkansmodellen eller när regeringen särskilt ålagt oss detta uppdrag.

Kulturpolitikens kulturbegrepp i fokus

I den proposition som föreslog de nu gällande kulturpolitiska målen står att det

inte är politikens uppgift att definiera kulturbegreppet, men redan i 1974 års proposition konstateras att det är nödvändigt att göra en avgränsning och definition av vad som bör rymmas inom kulturpolitiken. (Prop. 2009/10:3, s. 12)

Det är inte heller Kulturanalys uppgift att definiera vad som är eller inte är kultur, utan vi utgår i vår bedömning från den avgränsning som enligt propositionen utgör "kulturpolitikens specifika uppgift" (prop. 2009/10:3, s. 12). Det innebär att vi i första hand fokuserar på konstarterna, vilket ger uttryck för ett snävare estetiskt kulturbegrepp, samt kulturarvsområdet, vilket inkluderar estetiska aspekter men som också ger uttryck för ett bredare sociologiskt kulturbegrepp där kultur innebär värderingar, normer och sätt att leva (jfr Myndigheten för kulturanalys, 2016d, s. 12).

Kulturanalys bedömningsgrunder

De kulturpolitiska målen är visionära till sin karaktär, vilket Kulturanalys menar är positivt då det bland annat försvårar detaljstyrning som riskerar att påverka konstens och kulturens innehåll (Myndigheten för kulturanalys, 2021b). Samtidigt skapar visionära mål utrymme för olika tolkningar. För att göra målen möjliga att utvärdera och för att skapa progression i våra bedömningar har Kulturanalys utvecklat ett analysraster som tillämpats i våra lägesbedömningar sedan 2017 (Myndigheten för kulturanalys, 2017c).

Analysrastret utgår från en målanalys av i första hand den kulturpolitiska propositionen från 2009, men även propositionerna från 1996 (prop. 1996/97:3) respektive 1974 (prop. 1974:28; prop. 1975:20; prop. 1975/76: 135). I underlaget har även de utredningar som föregick propositionerna inkluderats. I det följande sammanfattar vi endast kortfattat denna målanalys, då ett längre resonemang om varje mål återfinns i Kulturanalys tidigare rapporter (Myndigheten för kulturanalys, 2020b; jfr Myndigheten för kulturanalys, 2016d). Återstartsutredningen, den utredning om kulturlivets återstart efter pandemin som lämnade sitt slutbetänkande i september 2021, tillämpar Kulturanalys analysraster och innehåller också en lite mer utförlig presentation av respektive mål (SOU 2021:77).

Målen och deras inbördes relationer

I propositionen från 2009 sammanfattas självständighetsmålet, delaktighetsmålet och samhällsmålet som att de tre övergripande målen ska betona ”kulturens egenvärde och oberoende, medborgarperspektivet och kulturens roll i samhället” (prop. 2009/10:3, s. 27). Sedan 1974 har viktiga förskjutningar skett mot ett ökat fokus på kulturens oberoende och kvalitet, liksom att kultur skapad på kommersiella villkor inte längre ställs i ett motsatsförhållande till kultur skapad inom den offentliga kulturpolitikens ramar. Därtill har den distinktion mellan övergripande mål och främjandemål som vi redan nämnt tillkommit. Samtidigt har grundinnehållet i de kulturpolitiska målen bestått över tid och inte minst tanken om att målen stödjer varandra och alltså är ömsesidigt beroende. Det innebär att tillräckliga ekonomiska förutsättningar krävs både för att möjliggöra kulturens oberoende och för att möjliggöra ett kulturutbud som skapar förutsättningar för alla att delta. Om inte alla invånare inkluderas, försämras förutsättningarna för såväl konstnärlig utveckling som allas möjlighet att utöva kultur. Sammantaget finns då inte heller förutsättningar för kulturen att präglade samhällets utveckling.

Självständighetsmålet fokus på yttrandefrihet och kulturens oberoende ställning utgör enligt propositionen ”den grundläggande uppgiften för kulturpolitiken”, då

ett levande samhälle behöver ett starkt kulturliv som med självförtroende fritt kan spegla, granska och ifrågasätta rådande maktförhållanden och invanda föreställningar. (Prop. 2009/10:3, s. 28)

Genom dessa formuleringar synliggör propositionen indirekt att konstens och kulturens frihet inte kan tas för given. Kulturanalys har identifierat olika typer av hot som riskerar att inskränka denna frihet. Det kan handla om direkta hot och trakasserier riktade mot konstnärer och kulturskapare, men det kan också handla om otillbörlig politisk styrning, antingen genom att politiker griper in i konstens och kulturens innehåll, eller genom att politiker eller tjänstepersoner uppställer mål och/eller bedömningskriterier som begränsar, eller riskerar att begränsa, konstens och kulturens frihet (Myndigheten för kulturanalys, 2020b, 2021h).

Självständighetsmålet är inte formulerat med direkt hänvisning till dessa hot utan utgår från kulturpolitikens uppgift att genom offentlig finansiering bidra till att säkerställa förutsättningar för yttrandefrihet, konstnärlig frihet och kulturens oberoende ställning. I propositionen betonas att offentliga kulturinstitutioner och medier har en särskilt viktig roll ”som arenor och stöd för det gemensamma samtalet och yttrandefriheten” (prop. 2009/10:3, s. 28). Internationalisering utgör också enligt propositionen en central uppgift för kulturinstitutionerna och ska prioriteras i den statliga bidragsgivningen, då den bidrar till kvalitet och förnyelse för såväl utövare som användare (prop. 2009/10:3, s. 31).

I propositionen argumenteras för att de kulturpolitiska målen även kan främjas på marknadens villkor. Samtidigt ses den offentliga finansieringen som nödvändig för att skapa och upprätthålla ett kulturutbud som uppvisar tillräcklig kvalitet, förnyelse, bredd och mångfald för att möta behoven såväl hos kulturutövare och kulturinstitutioner som hos användare av konst och kultur. Dessa behov ska kunna tillgodoses oavsett var i landet man bor. Rimliga ekonomiska och sociala förutsättningar för konstnärer, kulturskapare

och kulturverksamheter är alltså inte bara nödvändigt för att främja konstens och kulturens frihet, utan också för att uppnå delaktighetsmålet genom att göra det möjligt för alla att delta i kulturlivet ”vare sig man söker vägar till bildning, kulturupplevelser eller eget skapande” (prop. 2009/10:3, s. 29).

I relation till delaktighetsmålet ska kulturpolitiken enligt propositionen motverka diskriminering, så att ingen ska ”känna sig utestängd från kulturlivet, eller inte inbjuden att delta och påverka, på grund av social, religiös eller etnisk bakgrund” (prop. 2009/10:3, s. 30). Barn och unga är en särskilt prioriterad grupp, inte bara som publik utan också som delaktiga i genomförandet av kulturverksamheten. Ambitionen att åstadkomma ökad delaktighet kommer också till uttryck i den kultursamverkansmodell som infördes 2011 efter en särskild utredning (SOU 2010:11). Syftet med kultursamverkansmodellen är att den regionala och kommunala politiska nivån stärks samtidigt som professionella kulturskapares och det civila samhällets inflytande över kulturpolitiska beslutsprocesser ökar (SFS 2010:2012).

På ett liknande sätt ses offentligt stöd till ett levande kulturarv både som ett sätt att skapa ett utbud av kulturupplevelser som ökar förståelsen för historien och som ett sätt att främja ”ett öppet samtal” om de olika betydelser som begreppet kulturarv tilldelas av invånarna (prop. 2009/10:3, s. 30). Enligt propositionen är kulturarv ett område som i högsta grad pekar mot det behov av utbyte mellan olika delar av samhället – den offentliga kulturpolitiken, näringslivet och det civila samhället – som står i fokus för samhällsmålet. Inom ramen för detta mål ska kulturpolitiken bidra till att identifiera och synliggöra kulturens olika värden i samhället, i första hand kulturella men också sociala och ekonomiska värden. I propositionen argumenteras det för att ett synliggörande av kulturens olika värden också bidrar till att vidga konstnärers och kulturskapares arbetsmarknad bortom kultursektorn i snäv bemärkelse.

Såsom samhällsmålet formuleras och motiveras handlar det framför allt om att ”sprida och förankra en humanistisk människosyn i samhället” (prop. 2009/10:3, s. 29), det vill säga att konstnärliga och kulturella uttryck ska få

större genomslag i samhällsutvecklingen, snarare än att andra perspektiv i samhället ska få större genomslag på kulturområdet. Samtidigt präglas propositionen av en dubbelhet i relation till samhällsmålet, då exempelvis statliga myndigheter och institutioner ges i uppdrag att arbeta för

att kulturell kompetens och kreativitet används för att bidra till en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling. (Prop. 2009/10:3, s. 27)

Konstens och kulturens betydelse för andra samhällsområden betonas också i olika delar av propositionen och konst och kultur beskrivs ha en viktig roll för exempelvis regional utveckling, tillväxt och hälsa. Denna dubbelhet i samhällsmålet är något som vi återkommer till i lägesbedömningen då den är en av grogrunderna till de potentiella målkonflikter som kort berörs nedan.

Målen rymmer potentiella konflikter

Samtidigt som de kulturpolitiska målen stödjer varandra rymmer de också potentiella konflikter, något som lyfts i såväl kulturpolitiska utredningar som i Kulturanalys tidigare lägesbedömningar (SOU 1995:85, s. 68; Myndigheten för kulturanalys, 2018a, 2020b). I takt med att målstrukturen på det kulturpolitiska området blivit alltmer komplex har även utrymmet för potentiella målkonflikter blivit större.

I vår förra lägesbedömning konstaterade vi att konkreta exempel på potentiella målkonflikter i stor utsträckning handlar om att självständighetsmålet fokus på konstens frihet och oberoende kan komma i konflikt med såväl delaktighetsmålet som samhällsmålet. Exempelvis kan arbetet med att främja jämställdhet och mångfald i syfte att bredda deltagandet i kulturlivet hamna i konflikt med självständighetsmålet krav på frihet från styrning. På samma sätt kan detta krav på frihet från styrning hamna i konflikt med samhällsmålet ambition att konsten och kulturen ska prägla samhällets utveckling. I vilken utsträckning konflikter uppstår beror i hög grad på hur delaktighetsmålet och samhällsmålet intentioner tolkas och på hur åtgärder för att nå målen utformas och genomförs (Myndigheten för kulturanalys, 2020b, s. 83–84). Men det är självklart så att potentiella målkonflikter också

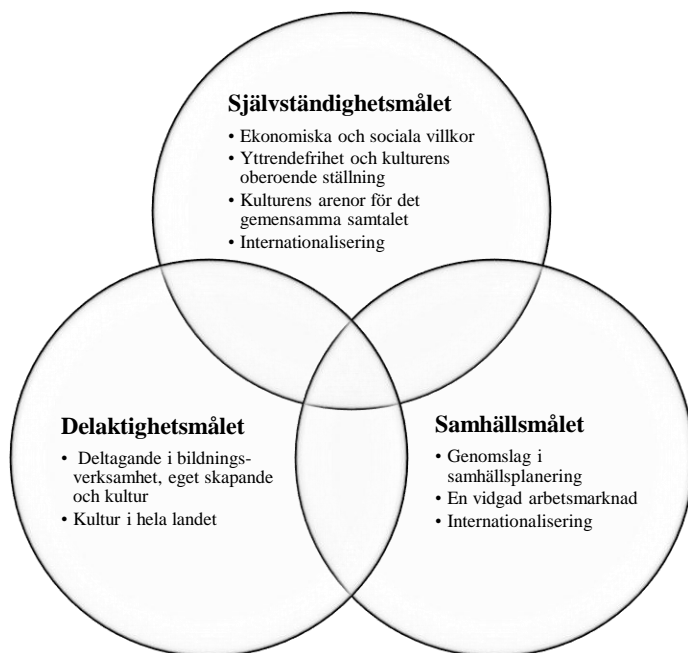
kan uppstå med utgångspunkt i delaktighetsmålet, exempelvis i att arbetet med att bredda representationen av olika bakgrunder och erfarenheter hos såväl kulturutövare som användare av offentligt finansierade kulturverksamheter kan hämmas av självständighetsmålets krav på frihet från styrning.

I *Kulturanalys 2020* betonade vi att det krävs empiriska studier för att kunna avgöra huruvida målkonflikterna främst är potentiella och alltså inte förekommer i praktiken. I denna lägesbedömning kommer vi att presentera empiriskt underlag som visar att de potentiella målkonflikterna med utgångspunkt i självständighetsmålet delvis är reella, åtminstone inom ramen för den statliga bidragsgivning och den regionala och kommunala verksamhetsstyrning som vi studerat (Myndigheten för kulturanalys, 2021h). Vi behöver ytterligare empiriskt underlag för att fortsätta vår bedömning av potentiella målkonflikter, men redan idag kan vi konstatera att de kulturpolitiska målen bör sättas i tydligare relation till varandra och betraktas som en helhet. Ett sådant förhållningssätt skulle göra det lättare att identifiera potentiella målkonflikter och fatta välgrundade beslut. Målkonflikter går inte alltid att undvika, men de bör synliggöras för att på förhand kunna bedöma och i efterhand kunna spåra konsekvenserna av fattade beslut.

Analysraster

Bedömningen att de kulturpolitiska målen bör betraktas som en helhet får konsekvenser för det analysraster som vi använder som utgångspunkt för vår lägesbedömning. Inom ramen för analysrastret har vi utifrån vår målanalys identifierat olika delområden, vilket syftar till att tydliggöra vad vi kan analysera och utvärdera i relation till målen. Den version av analysrastret som vi använder har hittills presenterats i form av en matris (se bilaga 1). Detta format ger intryck av att målen kan förstås och analyseras separat från varandra, och synliggör inte kopplingarna mellan målen. Därför presenteras vårt analysraster i denna lägesbedömning i form av överlappande cirklar, som bättre synliggör hur vi förstår målen i relation till varandra. Även detta sätt att presentera målen kan dock problematiseras, vilket vi återkommer till i det avslutande bedömningskapitlet.

Figur 1. De kulturpolitiska målen och delområden för analys och utvärdering.



Arbetsätt och rapportens disposition

Rapporten består huvudsakligen av en tematisk analys av resultaten i de rapporter som Kulturanalys publicerat under perioden 2020–2021. I detta inkluderas också de rapporter som vi publicerat inom ramen för Kulturanalys Norden, vårt uppdrag för Nordiska ministerrådet. Vi har även beaktat resultat i andra aktörers kunskapsunderlag i form av uppföljningar, redovisningar, utvärderingar, analyser, statistik och forskning. Analysen har lett till att samma tre teman som i vår förra lägesbedömning står i fokus: kulturens ekonomiska och sociala villkor; konstens och kulturens frihet samt delaktigheten i kulturlivet.

Varje tema presenteras i ett eget kapitel som inleds med en kort återkoppling till de kulturpolitiska målen samt en sammanfattning av hur vi bedömde läget i relation till respektive tema i vår förra lägesbedömning 2020. Därefter följer en analys av resultaten i Kulturanalys egna rapporter, liksom resultat och resonemang som andra aktörer identifierat, gällande utvecklingen under perioden 2020–2021.

Rapporten utmynnar i ett bedömningskapitel där vi med utgångspunkt i vår analys av resultat bedömer utvecklingen i relation till de nationella kulturpolitiska målen. Avslutningsvis identifierar Kulturanalys områden där politiska åtgärder är särskilt angelägna, inklusive våra rekommendationer till regeringen.

Under perioden 2020–2021 publicerade Myndigheten för kulturanalys, inklusive Kulturanalys Norden, 15 rapporter, 5 promemorior och 6 faktablad, tekniska rapporter och statistik i Excel-format. Sammanfattningar av dessa publikationer återfinns i bilaga 2.

Kulturens ekonomiska och sociala villkor

Detta kapitel behandlar de ekonomiska och sociala villkor som kulturen omfattas av. Med ekonomiska villkor avses ekonomiska förutsättningar för kulturverksamhet och med sociala villkor avses i första hand de sociala trygghetssystemens tillämpning på kulturområdet. Kapitlet inleds med en kort översikt av hur dessa villkor är avgörande för att uppnå samtliga kulturpolitiska mål. Efter en presentation av de resultat gällande ekonomiska och sociala villkor som redovisades i vår förra lägesbedömning redogör vi för vilka resultat som tillkommit under perioden 2020–2021.

Ekonomiska och sociala villkor och de kulturpolitiska målen

I motiveringen av de kulturpolitiska målen kopplas ekonomiska och sociala villkor på kulturområdet särskilt till självständighetsmålet. Staten har, enligt propositionen, ett särskilt ansvar för att genom offentlig finansiering bidra till den mångfald ”som helt eller delvis inte skulle kunna komma till uttryck på marknadens villkor” (prop. 2009/10:3, s. 28). Här 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 innebar 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 tilldelades den statliga kulturpolitiken inte bara uppdraget att genom offentlig finansiering främja mångfald, utan också uppdraget att ”motverka kommersialismens negativa verkningar” (prop. 1974:28; rskr. 1974:248). 2009 års riksdagsbeslut innebär att detta mål tas bort. Denna förändring motiveras med att ett principiellt negativt förhållningssätt till

marknadsbaserad kultur ska betraktas som föråldrat. I propositionens inledning argumenteras också för behovet av en breddad finansiering för att gynna såväl de ekonomiska förutsättningarna som förutsättningar för konstens och kulturens frihet (prop. 2009/10:3, s. 13).

Sammantaget är utgångspunkten för den svenska kulturpolitiken att rimliga ekonomiska och sociala villkor för kultur inte enbart kan säkerställas av marknaden, utan kulturpolitiken behöver komplettera marknaden genom offentlig finansiering. Kulturpolitiken ska genom denna finansiering bidra till att säkerställa förutsättningar för yttrandefrihet, konstnärlig frihet och kulturens oberoende ställning och därmed bidra till att uppnå självständighetsmålet. Men den offentliga finansieringen ska också bidra till att uppnå delaktighetsmålet genom att skapa och upprätthålla ett kulturutbud över hela landet. Detta utbud ska uppvisa tillräcklig kvalitet, bredd och mångfald för att möta behov hos konstnärer, kulturskapare, kulturinstitutioner, kulturverksamheter och användare av kultur. Och i relation till samhällsmålet kan propositionen tolkas som att den offentligt finansierade kulturpolitiken ska bidra till att identifiera och synliggöra kulturens olika värden, i första hand de kulturella men även de sociala och ekonomiska.

Var stod vi 2020?

I *Kulturanalys 2020* bedömde vi utvecklingen gällande ekonomiska villkor utifrån myndighetens samlade rapportproduktion 2012–2019 men även utifrån kunskapsunderlag framtagna av andra aktörer inom kulturområdet. Vi redogjorde i detta sammanhang för samhällets utgifter för kultur och olika finansieringsmodeller, och värderade konsekvenserna av reella och potentiella finansieringskällor för genomförandet av kulturpolitiken. Vi sammanfattar våra viktigaste resultat i det följande.

Offentliga utgifter stabila över tid

Utvecklingen av offentliga, det vill säga statliga, regionala och kommunala kulturutgifter var under perioden 2007–2018 relativt stabil, i alla fall sett till kulturutgifternas andel av respektive budget (Myndigheten för kulturanalys, 2019f). Samtidigt har den senaste tjuugoårsperioden präglats av en tendens till att kulturens andel av kommunernas totala verksamhetskostnader minskar. Dessutom visade uppgifterna från mättilfället 2018 att regionerna hade minskat sina totala kulturutgifter med 0,5 procent jämfört med föregående år. Det var första gången sedan det första mättilfället 2007 som regionernas totala utgifter minskade jämfört med föregående år. Det har på senare år blivit tydligt att regioner och kommuner står inför stora ekonomiska utmaningar. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (2019) består dessa utmaningar främst i en förväntad lågkonjunktur och en demografisk utveckling som innebär att grupperna barn, unga och äldre blir större än gruppen i arbetsför ålder.

Vad innebär tillräckliga resurser?

Även om de offentliga utgifterna inom kulturområdet varit relativt stabila över tid, har Kulturanalys i flera lägesbedömningar konstaterat att de ekonomiska resurserna är otillräckliga för måluppfyllelse (se t.ex. Myndigheten för kulturanalys, 2012; 2016b; 2017c; 2019c; 2020b). Denna slutsats kan problematiseras, då det med anledning av de kulturpolitiska målens visionära karaktär är svårt att fastställa exakt vilka ekonomiska resurser som skulle krävas för att uppnå dem. Samtidigt saknar vi idag en överblick över samhällets totala utgifter för kultur, som utöver offentlig finansiering även inkluderar finansiering från privat sektor och det civila samhället. En sådan översikt krävs för att göra det möjligt att föreslå välgrundade politiska åtgärder som åtminstone kan sägas ta oss närmare kulturpolitisk måluppfyllelse.

Både våra egna och andra myndigheters rapporter, liksom utredningar och forskning, visar dock tydligt att konstnärer och kulturskapare verkar under ekonomiskt sämre förutsättningar än andra grupper i samhället med motsvarande krav på utbildning och yrkeserfarenhet. Tidigare kunskap visar också att de sociala trygghetssystemen inte fullt ut fungerar på kulturområdet,

där många utövare kombinerar inkomster från anställning med inkomst från eget företag (Myndigheten för kulturanalys, 2019e; Konstnärsnämnden, 2016; SOU 2018:23; Bille et al., 2018; Mangset et al., 2016). Även kulturinstitutioner, exempelvis länsteatrar, 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 att lönekostnadsutvecklingen minskar det ekonomiska handlingsutrymmet för kulturverksamheter även om anslagen inte sjunker (Myndigheten för kulturanalys, 2017b). Den infrastruktur av kulturverksamheter som ska underlätta tillgängliggörandet av kultur i hela landet är inom vissa kulturområden väl utbyggd och fungerande. Samtidigt präglas den särskilt i landsbygdskommuner av ekonomisk sårbarhet då den upprätthålls av ett fåtal aktörer, i synnerhet bibliotek och aktörer inom det civila samhället (Myndigheten för kulturanalys, 2019d). Därtill uppvisar fördelningen av statliga utgifter i regionerna stora skillnader. Fördelningen 2018 innebar att de tre storstadsregionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne tog emot de största andelarna om 44 respektive 12 och 8 procent av de totala statliga utgifterna för kultur i regionerna (Kulturrådet, 2019b). Det är dock viktigt att betona att när det gäller Västra Götaland och Skåne är andelen av de totala statliga utgifterna lägre än respektive regions befolkningsandel.

Var står vi 2022?

I detta avsnitt redogör vi för kunskapsutvecklingen under perioden 2020–2021 när det gäller de ekonomiska och sociala villkoren för kulturlivet. Efter en sammanfattning av Kulturanalys redovisning av de offentliga utgifterna för kultur presenteras utredningar om pandemins ekonomiska konsekvenser på kulturområdet. Kapitlet avslutas med ett resonemang om möjliga förändringar i kulturpolitikens finansieringsmodell.

Offentliga utgifter för kultur

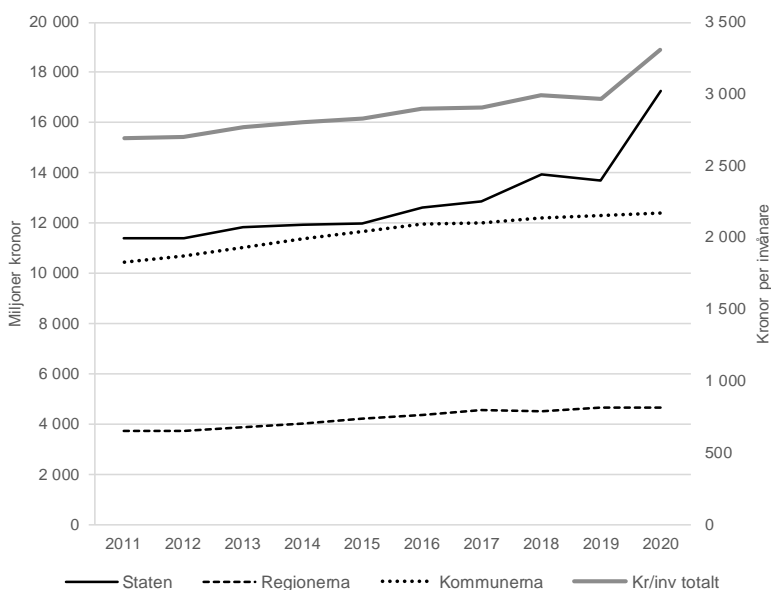
Kulturanalys ansvarar sedan den 1 januari 2012 för officiell statistik om samhällets utgifter för kultur. Från och med 2016 publiceras denna statistik på årlig basis och från och med samma år redovisas endast de offentliga

utgifterna för kultur, vilka omfattar statens, regionernas och kommunernas utgifter. Nedan sammanfattas den huvudsakliga utvecklingen under den senaste tioårsperioden, med särskilt fokus på jämförelser mellan 2019 och det första pandemiåret 2020 (Myndigheten för kulturanalys, 2021g).

Stabilitet och variation i offentliga utgifter

Figur 2 visar hur offentliga utgifter för kultur, i fasta priser, fördelar sig mellan stat, regioner och kommuner under perioden 2011–2020, justerade för KPI och med 2020 som basår.

Figur 2. Offentliga utgifter för kultur 2011–2020 fördelade på staten, regionerna och kommunerna, justerade enligt KPI (basår: 2020). Miljoner kronor och kronor per invånare.

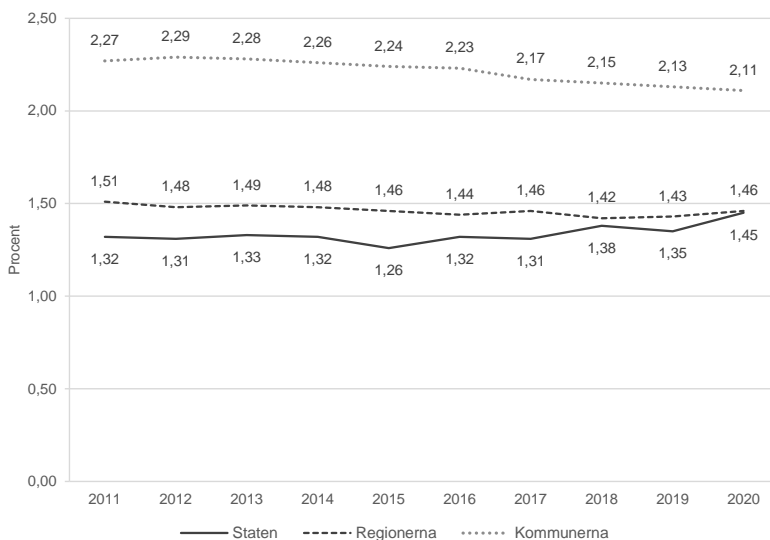


Källa: Myndigheten för kulturanalys.

Sammantaget ökade de totala offentliga utgifterna för kultur, i fasta priser, fram till 2018, för att stå stilla under 2019. Under 2020 sker en ökning om 12,1 procent, vilket i första hand kan härledas till statens ökade utgifter med anledning av coronapandemin. Även räknat i kronor per invånare ökade utgifterna med 12,1 procent jämfört med föregående år, från 2 951 kronor per invånare till 3 290 kronor per invånare.

Ett annat sätt att bedöma kulturutgifternas utveckling är att beräkna deras andel av de offentliga utgifterna. I figur 3 visas andelarna av de offentliga utgifterna på statlig, regional och kommunal nivå. Även som andel av utgifterna steg de statliga kulturutgifterna tydligt under 2020. Med detta mått kan man rentav tala om en trendmässig uppgång sedan 2015. Andelen av kommunernas utgifter som går till kultur fortsatte dock nedåt under 2020. Andelen av regionernas utgifter uppvisar också en negativ trend, men en betydligt svagare sådan.

Figur 3. Offentliga utgifter för kultur som andel av statens, regionernas och kommunernas respektive totala utgifter 2011–2020. Procent.



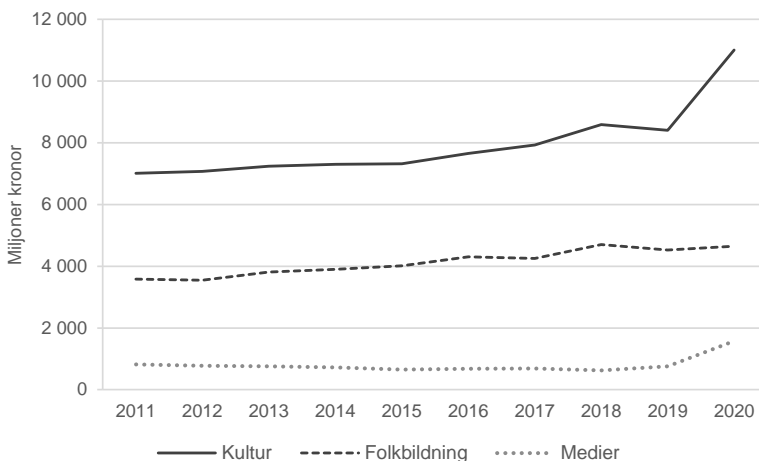
Källa: Myndigheten för kulturanalys.

Statens utgifter för kultur

Statens utgifter för kultur uppgick under 2020 till 17,2 miljarder kronor. Detta är en betydande ökning – med 26,5 procent – jämfört med 2019, då samma siffra var 13,7 miljarder kronor (nominella belopp). Efter justering för KPI är det en ökning med 25,9 procent. Detta är den största ökningen av statens kulturutgifter som har registrerats sedan statistik för samhällets utgifter för kultur började föras (1998).

I figur 4 visas hur utgifterna utvecklats under perioden 2011–2020, uppdelat på de tre huvudområdena kultur, folkbildning samt medier. Den stora ökningen 2020 jämfört med 2019 beror huvudsakligen på ökade utgifter för området kultur, från 8,4 till 11 miljarder (2020 års prisnivå). Utgifterna för medier har nästan fördubblats, från 0,8 till 1,6 miljarder. Utgifterna för folkbildning har haft en mer stabil utveckling.

Figur 4. Statens utgifter för kultur 2011–2020 fördelade på huvudområden, justerade enligt KPI (basår: 2020). Miljoner kronor.

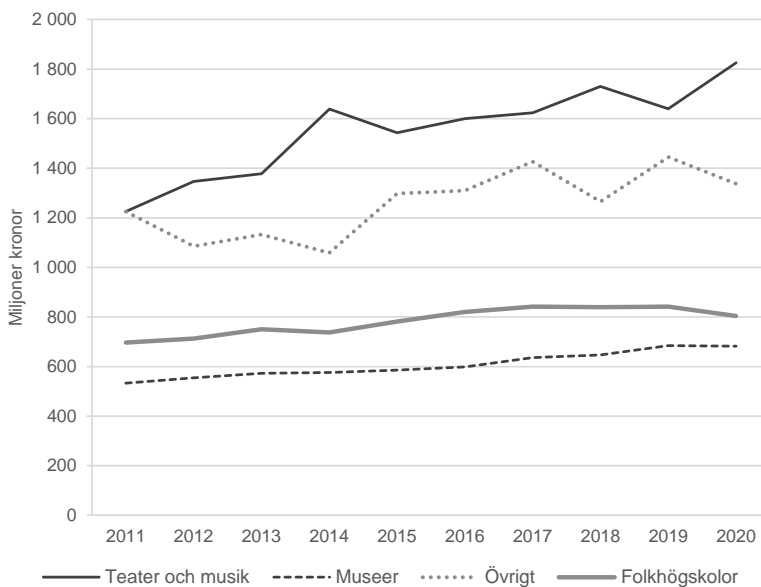


Källa: Myndigheten för kulturanalys.

Regionernas utgifter för kultur

I jämförelse med staten har utvecklingen av regionernas utgifter för kultur varit mer stabil mellan 2019 och 2020. De sammanlagda utgifterna i regionerna uppgick 2020 till 4,7 miljarder, vilket är en ökning om 0,8 procent jämfört med 2019 (2020 års priser). Figur 5 visar hur regionernas kostnader fördelar sig per område under perioden 2011–2020, där teater och musik över tid utgör det största utgiftsområdet jämfört med museer, övrigt och folkhögskolor.

Figur 5. Regionernas nettokostnader för kultur per område, 2011–2020, justerade enligt KPI (basår: 2020). Miljoner kronor.



Källa: Myndigheten för kulturanalys.

Variationen i utgifter mellan regioner är stor. Mätt i antal kronor per invånare hade Västra Götalandsregionen år 2020 de högsta utgifterna för kultur med 755 kronor per invånare, följt av Kalmar och Jämtland med 610 kronor

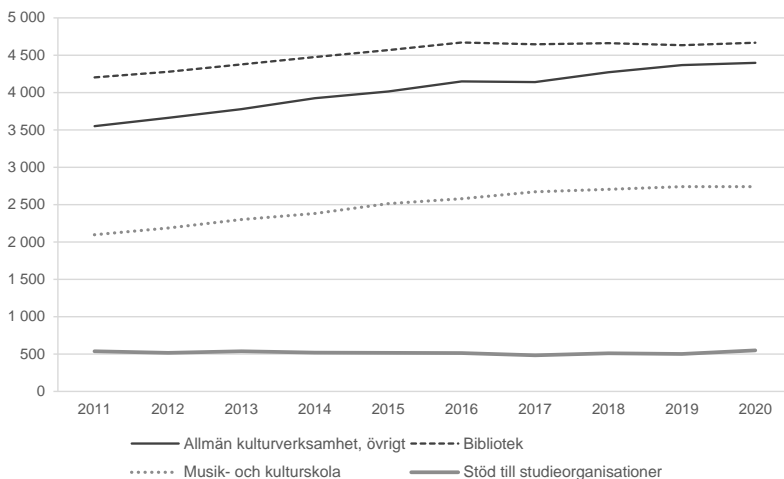
respektive 612 kronor. De lägsta utgifterna för kultur hade Region Stockholm med 214 kronor, följt av Region Uppsala med 273 kronor. För hela landet var siffran 450 kronor per invånare.

Fördelningen av statligt stöd till regional kulturverksamhet uppvisar också variation. Kulturrådets (2021f) uppföljning av statliga kulturutgifter i regionerna 2019–2020 visar på en kraftig ökning om 33 procent 2020, räknat i fasta priser, jämfört med 2019. Det grundläggande mönstret består dock sedan 2013, nämligen att det tre storstadsregionerna erhåller störst andelar: Stockholm (40 procent), Västra Götalandsregionen (13 procent) och Skåne (9 procent). Återigen är det viktigt att betona att när det gäller Västra Götaland och Skåne är andelen av de totala statliga utgifterna lägre än respektive regions befolkningsandel. Kulturrådet (2021f) drar slutsatsen att fördelningsmönstret i första hand kan förklaras av storleken på regionala stöd samt var i landet som statliga kulturinstitutioner och myndigheter är lokaliserade.

Kommunernas utgifter för kultur

Under 2020 uppgick kommunernas utgifter för kultur till 12,4 miljarder kronor, en ökning med 0,9 procent jämfört med 2019 (2020 års priser). Figur 6 visar de kommunala utgifterna fördelade på fyra utgiftsområden. Medan utgifter för allmän kulturverksamhet samt för musik- och kulturskola ökat relativt stadigt under perioden 2011–2020, uppvisar utgifterna för bibliotek och studieorganisationer en mer stabil utveckling. När det gäller stöd till studieorganisationerna märks dock en ökning jämfört med 2019, från 502 miljoner till 551 miljoner, vilket är en ökning med 10,2 procent (2020 års priser). Denna ökning kan antagligen förklaras av insatser till följd av pandemin.

Figur 6. Kommunernas nettokostnader för kultur 2011–2020 per område, justerade enligt KPI (basår: 2020). Miljoner kronor.



Källa: Myndigheten för kulturanalys.

Som Kulturanalys tidigare kunnat konstatera, finns en tendens till minskning av kulturens andel av kommunernas totala verksamhetskostnader under den senaste tjuugoårsperioden (Myndigheten för kulturanalys, 2020b, s. 34, 2018a, s. 6, 2016c, s. 5). Vi kan nu bekräfta att andelen av kommunernas utgifter som är kulturutgifter har sjunkit med 0,56 procentenheter mellan 1998 och 2020, även om kommunernas utgifter för kultur, i fasta priser justerade enligt KPI, ökat (Myndigheten för kulturanalys, 2021g).

Kulturområdets samlade finansiering

Sammantaget har vi tillgång till kunskap om den offentliga finansieringens utveckling över tid, men som Kulturanalys konstaterade i vår förra lägesbedömning har vi brist på uppgifter om de övriga finansieringskällor som ingår i samhällets totala utgifter för kultur. Sedan ett antal år tillbaka redovisar inte Kulturanalys inom ramen för samhällets utgifter de privata hushållens respektive näringslivets utgifter för kultur då tillförlitliga uppgifter saknas. Genom den kartläggning av kulturutbud i landets

kommuner som Kulturanalys (2019d) genomfört vet vi att aktörer i det civila samhället spelar en avgörande roll men vi saknar, bortsett från beträffande folkbildningen, tillförlitliga uppgifter om ekonomiska förutsättningar för dessa aktörer. När det gäller internationella finansiärer redovisar Kulturrådet årligen fördelningen av medel inom EU:s program, både Kreativa Europa och strukturfondsmedel, men vi behöver mer kunskap om hur EU:s stöd till kulturverksamhet samspelar med nationell finansiering. Bristen på tillförlitliga data inom flera delar av kulturens finansiering blev inte minst synlig under coronapandemin.

Kulturanalys genomför flera insatser för att åtgärda denna brist. Utöver den officiella statistik vi redan publicerar befinner vi oss i uppbyggnadsskedet av att etablera officiell statistik inom områdena film, scenkonst samt bild och form och vi undersöker olika sätt att kunna redovisa hushållens utgifter för kultur, vilket inte gjorts sedan 2016 (Myndigheten för kulturanalys, 2016c). Inom ramen för vårt uppdrag om pandemins konsekvenser på kulturområdet kunde vi exempelvis utifrån SCB:s statistik över hushållens konsumtionsutgifter redovisa utgifter för varor och tjänster inom kulturområdet under perioden 2019–2020 (Myndigheten för kulturanalys, 2021c). På kulturmiljöområdet kunde vi år 2020 för första gången redovisa officiell statistik för vissa uppgifter (Myndigheten för kulturanalys, 2020c). Inom vårt nordiska uppdrag prioriterar vi harmonisering mellan de nordiska länderna av statistik på kulturområdet, där arbetet med definitioner och kartläggningen av tillgängliga uppgifter kommer att underlätta såväl nationella som internationella jämförelser (t.ex. Kulturanalys Norden, 2021b). Från och med 2022 har Kulturanalys också i uppdrag enligt vår instruktion att redovisa en samlad uppföljning och analys av utfallet av svenska projekt med kulturanknytning som beviljats stöd från europeiska struktur- och investeringsfonderna 2021–2027, inklusive projekt inom de territoriella samarbetsprogrammen (SFS 2021:849).

Pandemins konsekvenser

Coronapandemin och de restriktioner som pandemin föranlett har inneburit att stora delar av verksamheten på kulturområdet varit helt eller delvis nedstängd under perioden 2020–2021, vilket fått mycket negativa

konsekvenser för kulturens ekonomiska och sociala villkor. I regleringsbrevet för 2021 gav regeringen i uppdrag till flera myndigheter på kulturområdet att följa upp och analysera pandemins konsekvenser. Utöver att belysa pandemins konsekvenser inkluderade regeringens uppdrag till Kulturanalys att kartlägga och analysera de insatser som i första hand offentliga aktörer (regering, myndigheter, regioner och kommuner) genomfört för att hantera dessa konsekvenser.

Kulturanalys delredovisade uppdraget i en promemoria i april 2021 och i en slutrapport i oktober samma år. Promemorian utgjorde ett av flera underlag för återstartsutredningens (SOU 2021:77) bedömning av pandemins konsekvenser. Både Kulturanalys och återstartsutredningen har genomfört sina respektive uppdrag genom att inventera och analysera rapporter och insatser från både myndigheter och organisationer på kulturområdet, samt genom intervjuer och enkäter med kulturområdets aktörer. Utförliga beskrivningar och statistik över pandemins konsekvenser finns i Kulturanalys slutrapport (Myndigheten för kulturanalys, 2021c) och i återstartsutredningens betänkande (SOU 2021:77, s. 47–90). I det följande sammanfattas pandemins konsekvenser för ekonomiska och sociala villkor på kulturområdet med fokus på pandemins första år.

Hela kulturområdet har drabbats hårt

Sammantaget kan vi konstatera att kulturområdet som helhet tillhör de områden som drabbats värst av pandemin, i fråga om intäktsbortfall, minskad omsättning och minskad sysselsättning på arbetsmarknaden. En viktig anledning till att kulturområdet drabbats så hårt är att stora delar av verksamheterna är beroende av det fysiska mötet med en betalande publik. De restriktioner som infördes från och med mars 2020 innebar att fysiska kulturarrangemang blev periodvis helt eller delvis omöjliga att genomföra.

I nuläget saknar vi uppgifter om totala faktiska intäktsbortfall under pandemin. Ett sätt att bedöma omfattningen av intäktsbortfallet är att liksom återstartsutredningen utgå från de redovisade inkomstbortfall som låg till grund för Konstnärsnämndens och Kulturrådets första fördelning av krisstöd under 2020. De sökande till Konstnärsnämndens krisstipendier redovisade ett

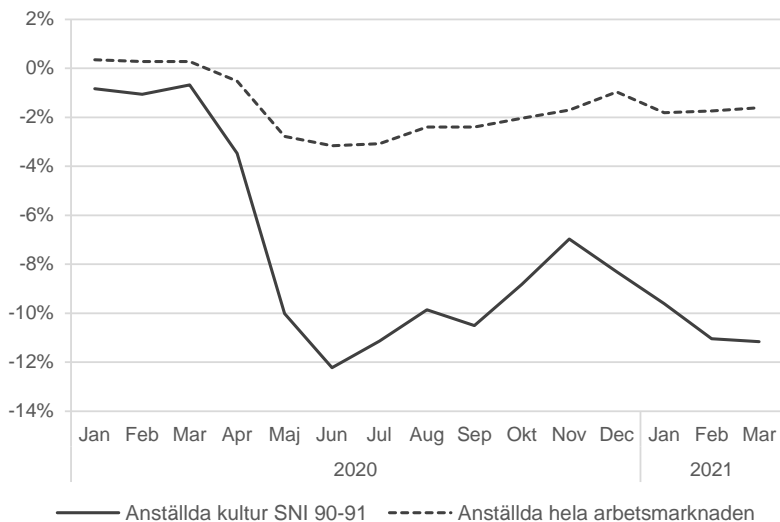
intäktsbortfall för perioden mars–augusti 2020 på närmare 300 miljoner kronor. För Kulturrådets stöd för inställda och uppskjutna evenemang uppgick de sökandes uppskattade intäktsbortfall och merkostnader till totalt 2 558 miljoner kronor under perioden mars–september 2020 (SOU 2021:77, s. 52).

Rörande minskad omsättning konstaterar Kulturanalys, med hänvisning till SCB:s statistik över kulturnäringsarna, att så kallade stödföretag till artistisk verksamhet halverade sin omsättning under 2020. Vidare visade siffrorna från SCB över pandemiåret 2020 att samtliga nöjes-, fritids- och kulturbranscher i den kommersiella sektorn minskade sin omsättning jämfört med föregående år. Störst var påverkan för nöjes- och temaparker, som tappade 80 procent i omsättning samt teater- och konserthusföretag, som tappade 57 procent i omsättning – två branscher vars verksamhet i hög grad försvårats av publikrestriktionerna (Myndigheten för kulturanalys, 2021c, s. 72–73).

För att belysa pandemins konsekvenser på kulturarbetsmarknaden, har Kulturanalys sammanställt uppgifter från flera källor: dels uppgifter om arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI) från SCB, dels data om arbetssökande och platsannonser från Arbetsförmedlingen (Myndigheten för kulturanalys, 2021c, s. 84–109). Figur 7 visar att kulturområdet (SNI 90–91) är värre drabbat än arbetsmarknaden som helhet.¹

¹ SNI 90 omfattar ”Konstnärlig och kulturell verksamhet samt underhållningsverksamhet” och SNI 91 omfattar ”Biblioteks-, arkiv- och museiverksamhet m.m.”. Kulturanalys rapport kompletterar därmed Konstnärsnämndens rapport om pandemins konsekvenser för konstnärerna, som dels avgränsas främst till SNI 90, dels bygger på uppgifter från SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU) (Konstnärsnämnden, 2021a).

Figur 7. Förändring i antal anställda inom kulturområdet (SNI 90–91) och hela arbetsmarknaden jämfört med motsvarande månad föregående år, 2020 och första kvartalet 2021, procent.



Källa: Kulturanalys bearbetning av uppgifter från SCB.

Kulturverksamhet i ideell och privat regi har drabbats hårdare än kulturverksamhet i offentlig regi

Graden av självfinansiering, genom exempelvis biljettintäkter och medlemsavgifter, har varit avgörande för olika kulturverksamheters förutsättningar att hantera det stora intäktsbortfallet under pandemin. Det innebär att kulturverksamheter i ideell och privat regi, med hög grad av självfinansiering, drabbats hårdare än kulturverksamheter i offentlig regi, som genom offentligt stöd har en lägre grad av självfinansiering. För verksamheter i offentlig regi har det därför i ekonomisk bemärkelse varit lättare att överleva perioder av nedstängning. Verksamheter i offentlig regi har också haft bättre ekonomiska förutsättningar att under pandemin digitalisera kulturutbudet och/eller genomföra smittskyddssäkrande åtgärder under de perioder då det varit möjligt att ta emot besökare i begränsad

omfattning. Som underlag för denna slutsats använder vi, utöver rapporter från myndigheter på kulturområdet, intervjuer med aktörer i det civila samhället samt den enkät som Kulturanalys år 2020 riktade till Sveriges 290 kommuner (Myndigheten för kulturanalys, 2021c).

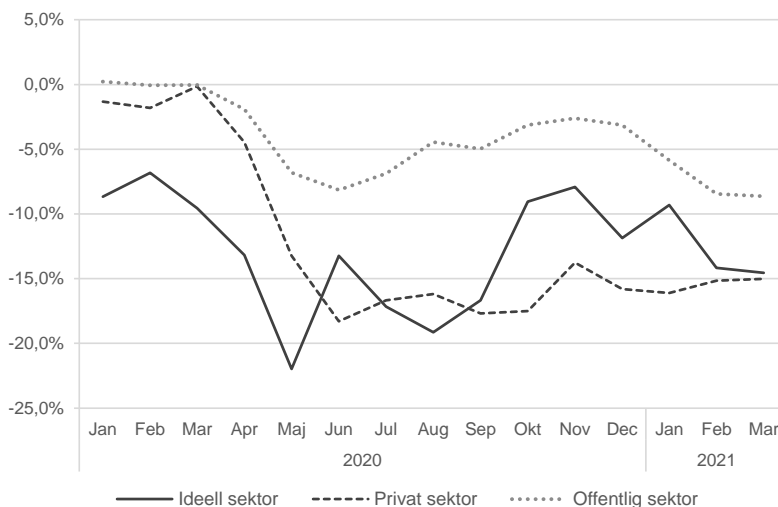
Om vi ser till kulturinstitutioner i offentlig regi visar Kulturanalys officiella museistatistik att de samlade intäkterna för museerna minskade med 6 procent under 2020 jämfört med 2019, samtidigt som de samlade kostnaderna minskade med 5 procent under samma period (Myndigheten för kulturanalys, 2021f). Men även om pandemin inte fick lika omfattande negativa ekonomiska konsekvenser för kulturinstitutioner i offentlig regi visar Riksantikvarieämbetets (2021a) rapport om coronapandemins konsekvenser för museisektorn att pandemin drabbade museisektorn hårt i fråga om utebliven verksamhet och uteblivna besök.

Kulturanalys (2021c, s. 84–109) underbygger även slutsatsen att verksamhet i ideell och framför allt privat regi har drabbats hårdare än verksamhet i offentlig regi med statistik över utvecklingen på arbetsmarknaden. När det gäller arbetsmarknaden som helhet är majoriteten av antalet anställda i Sverige verksamma inom den privata sektorn, där två tredjedelar eller 66 procent av alla anställda arbetar. Den offentliga sektorn sysselsätter knappt en tredjedel, eller cirka 31 procent av alla anställda i Sverige, medan resterande återfinns inom det civila samhället i den ideella sektorn. Antalet anställda har under pandemin framför allt minskat i den sektor som är störst, det vill säga den privata sektorn.

Kulturområdet (SNI 90–91) skiljer sig från arbetsmarknaden som helhet genom att majoriteten av anställningarna sker inom den offentliga och inte den privata sektorn. Nära 60 procent av alla anställda inom kulturområdet finns inom den offentliga sektorn. Ytterligare en tredjedel av alla anställda finns inom den privata sektorn och återstående 5-6 procent av alla anställda finns i ideell sektor. Den ideella sektorn är alltså mer betydelsefull inom kulturområdet än på arbetsmarknaden som helhet.

Figur 8 visar att antalet anställda under 2020 och första kvartalet 2021 framför allt har minskat i den privata sektorn. Samtidigt har antalet anställda i relativa tal minskat mest inom den ideella sektorn.

Figur 8. Förändring i antal anställda inom kulturområdet (SNI 90–91) jämfört med motsvarande månad föregående år, 2020 och första kvartalet 2021, per sektor, procent.



Källa: Kulturanalys bearbetning av uppgifter från SCB.

Att pandemin fått mycket negativa konsekvenser för yrkesverksamma inom kulturområdet, och särskilt för dem med anställning inom privat och ideell sektor, är alltså tydligt.

Gradvis anpassning av krisinsatser

Den analys som Kulturanalys genomfört av offentliga aktörers krisinsatser under pandemin visar att dessa gradvis ökat i träffsäkerhet (Myndigheten för kulturanalys, 2021c). Regeringen införde relativt snabbt ekonomiska stödåtgärder som under 2020 totalt omfattade drygt 2,5 miljarder (prop. 2021/22:1, s. 22) och bidragsgivande myndigheter lyckades på kort tid

hantera en mycket stor mängd ansökningar. Inledningsvis präglades dock de ekonomiska insatserna av bristande anpassning till förutsättningarna på kulturområdet. Denna brist tog sig bland annat uttryck i att de kultur-, närings- och arbetsmarknadspolitiska stöd som infördes under våren 2020 främst nådde de konstnärer och kulturskapare som uppbar anställning (Myndigheten för kulturanalys, 2021c). Detta innebar att många konstnärer och kulturskapare med eget företag inte nåddes av stöden.

Efterhand anpassades krisstöden bättre till förutsättningarna på kulturområdet, i takt med att såväl regering som bidragsgivande myndigheter inhämtade kunskap från kulturområdets aktörer om pandemins och stödinsatsernas konsekvenser. Konstnärsnämnden genomförde exempelvis en egen uppföljning av fördelningen av det första krisstöd som genomfördes våren 2020 och justerade kommande utlysningar under hösten 2020 utifrån uppföljningens resultat (Konstnärsnämnden, 2021b). Dessa justeringar innebar bland annat att bedömningen av ansökningarna inte längre baserades på redovisade intäktsbortfall. En annan brist hos de första krisstöden var att de huvudsakligen riktade sig till de konstnärer som är ansvariga för att leverera det konstnärliga och kulturella innehållet. Denna brist åtgärdades genom att de bidragsgivande myndigheterna vidgade definitionen av de grupper inom kulturområdet som var berättigade till stöd. Det innebar att under hösten 2020 även de yrkesgrupper, exempelvis ljud- och ljus tekniker och arrangörer, som är nödvändiga för att det konstnärliga innehållet ska kunna iscensättas och förmedlas, blev berättigade till stöd. Både Konstnärsnämnden (2020, 2021a) och Kulturrådet (2021c) redovisar också att krisstöden nått nya grupper av sökande som aldrig tidigare sökt stöd hos myndigheterna. Utöver införandet av ekonomiska krisstöd tillsatte regeringen i december 2020 även den utredning om kulturlivets återstart efter pandemin som lämnade sitt betänkande i september 2021 och som i skrivande stund (februari 2022) befinner sig på remiss (SOU 2021:77).

Regioner och kommuner har också i varierande grad genomfört ekonomiska krisinsatser för att möta pandemins konsekvenser. Det är dock i första hand storstadsregioner och storstadskommuner som haft möjlighet att genomföra

särskilda insatser utöver ordinarie budget, medan flera av de andra regionerna och kommunerna varit hänvisade till omfördelningar inom befintlig budget (Myndigheten för kulturanalys, 2021c).

Pandemirelaterade eller strukturella problem?

Kulturanalys har under lång tid betonat att de ekonomiska förutsättningarna på kulturområdet kan förstärkas för att tillgodose de behov som finns hos såväl konstnärer och kulturskapare som hos användarna av kultur. I vår rapport om pandemins konsekvenser på kulturområdet konstaterar vi att det i analysen av dessa konsekvenser är viktigt att identifiera vilka problem som är strukturella – det vill säga utmärker förutsättningarna på kulturområdet oavsett pandemin – och vilka som är direkt relaterade till den akuta kris som pandemin inneburit (Myndigheten för kulturanalys, 2021c).

Ett strukturellt problem som Kulturanalys (2019c, 2020b) identifierat i tidigare lägesbedömningar gäller urholkningen av kulturinstitutionernas anslag, något som även uppmärksammas av återstartsutredningen (SOU 2020:77, s. 93–95). Kulturanalys (2017b) kunde i en undersökning av länsteatrarnas ekonomiska utveckling visa att verksamhetsanslagen urholkas av lönekostnadsutvecklingen. Med anledning av oro för en liknande utveckling för regionmuseerna fick Riksantikvarieämbetet regeringens uppdrag att undersöka frågan och myndigheten drar i sin redovisning av uppdraget slutsatsen att ”regionmuseer har en obalans i sin finansiering sett i relation till de anspråk på verksamhet som samhället har” (Riksantikvarieämbetet, 2021b, s. 101). Även i sin rapport om pandemins konsekvenser för museisektorn betonar Riksantikvarieämbetet att den urholkning av anslag som blivit tydligare under pandemin varit ett problem under en längre tid, det vill säga att kostnader för drift, underhåll och personal inte täcks av anslagen även om anslagen inte minskar över tid (Riksantikvarieämbetet, 2021a, s. 14).

Konstnärsnämndens undersökningar av konstnärers ekonomiska och sociala villkor bekräftar också bilden av att de ekonomiska resurserna behöver förstärkas (Konstnärsnämnden, 2016, 2021a). Konstnärsnämnden drar följande slutsats i sin rapport om pandemins konsekvenser för konstnärers arbetsvillkor:

Rapportens resultat pekar på övergripande, strukturella problem. Det tydliggör konstnärens svaga position som avtalslutande part och som enskild företagare. Rapporten visar också på att pandemin synliggjort konstnärernas många gånger svaga ekonomi och bristfälliga skydd utifrån samhällets sociala trygghetssystem. Den tvärsektorieella samverkan för att främja konstnärers villkor i samhällsutvecklingen behöver således stärkas. Konstnärsperspektivet måste finnas med och tas om hand i den digitala utvecklingen, i utvecklingen av näringsstöd till företagare och i utvecklingen av trygghetssystemen. (Konstnärsnämnden, 2021a, s. 35)

Ett av de strukturella problem som Konstnärsnämnden här identifierar gäller brister i de sociala trygghetssystemens utformning. Enligt den konstnärspolitiska utredning som avlämnade sitt betänkande 2018 består dessa brister huvudsakligen i att nu gällande socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkringar inte är anpassade till villkoren inom kulturområdet (SOU 2018:23, s. 232–250). Ett exempel på ett problem som uppstår är trygghetssystemens bristande förmåga att fullt ut ersätta de konstnärer och kulturskapare som kombinerar intäkter, ofta oregelbundna, från anställning och eget företag.

Regeringen har, delvis oberoende av pandemin, genomfört åtgärder som syftar till att förbättra konstnärernas och kulturskaparnas sociala villkor, med fokus på trygghetssystemen. Under 2020 remitterades den utredning om ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkring (SOU 2020:37) som tillsattes i februari 2018 och som direkt berör villkoren även för konstnärer och kulturskapare. I mars 2021 levererade regeringen en konstnärspolitisk skrivelse (2021/22:109), som inte bara uppställer ”motiv och inriktning” för konstnärspolitiken, utan även beaktar brister i nu gällande trygghetssystem ur

konstnärernas perspektiv. Kulturutskottet (2021) har ställt sig bakom skrivelsens innehåll, medan Regeringskansliet fortsatt bereder frågan om förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. I oktober 2021 tillsatte också regeringen en särskild utredning av sjukpenninggrundande inkomst (dir. 2021:90), som ska redovisas i april 2023.

Ett annat strukturellt problem som Konstnärsnämnden identifierar, och som vi lyfter i vår rapport om pandemins konsekvenser (Myndigheten för kulturanalys, 2021c), gäller bristen på fungerande ersättningsmodeller för konstnärer. En viktig aspekt gäller här upphovsrättslagstiftningens utformning och tillämpning. Både Konstnärsnämnden (2021a, s. 26) och återstartsutredningen (SOU 2021:77, s. 135–139) ser när det gäller det digitala kulturutbudet en möjlighet till förbättring från konstnärers och kulturskapares perspektiv i det så kallade DSM-direktivet (Digital Single Market) som antogs av EU 2019. DSM-direktivet syftar till att underlätta en gemensam inre marknad för digital användning av upphovsrättsligt skyddat material och enligt återstartsutredningen behöver information och kunskapsuppbyggnad om direktivet och dess tillämpning prioriteras.

Konstnärsnämnden visar också att konstnärerna i stor utsträckning föll utanför de generella näringspolitiska krisstöd som infördes under pandemin. Anledningen är att dessa stöd ”främst riktats till företag med anställda eller med relativt hög omsättning” (Konstnärsnämnden, 2021a, s. 34), och inte till de enskilda firmor som konstnärer ofta bedriver sin verksamhet inom. Det blir alltså tydligt att inte bara verksamheter som klassificeras som kulturella och kreativa näringar drabbats hårt av pandemin utan även att små verksamheter i privat regi varit särskilt utsatta. Återstartsutredningen (SOU 2021:77, s. 188–196) menar att mer kunskap om kulturella och kreativa näringar behövs och att denna kunskap bäst utvecklas genom samverkan mellan Näringsdepartementet och Kulturdepartementet. I november 2021 fick en särskild utredare i uppdrag av regeringen att ta fram ett förslag till nationell strategi för att främja de kulturella och kreativa näringarna (dir. 2021:100). Uppdraget ska redovisas i maj 2022.

Utöver att synliggöra exempel på strukturella problem pekar Konstnärsnämnden också på behovet av gränsöverskridande samverkan för att långsiktigt skapa bättre sociala och ekonomiska förutsättningar för konstnärer. Återstartsutredningen (SOU 2021:77, s. 71–73) menar att, utöver det utökade digitala kulturutbudet, just ökad samverkan är en av de få positiva konsekvenser som pandemin fått på kulturområdet. Pandemin verkar alltså på olika sätt ha intensifierat en diskussion om huruvida dagens kulturpolitiska finansieringsmodell är hållbar.

Finansieringsmodell i förändring?

I vår analys av de kulturpolitiska målen konstaterar vi att svensk kulturpolitik utgår från att offentlig finansiering är nödvändig för att komplettera marknaden när det gäller att säkerställa förutsättningar för kulturpolitisk måluppfyllelse. En forskningsantologi som vi tagit fram inom ramen för vårt nordiska uppdrag, och som publicerades i januari 2022, visar att denna utgångspunkt är central i samtliga nordiska länder och att offentliga medel betraktas som avgörande inte bara för att säkerställa rimliga arbetsvillkor för konstnärer utan också för att göra det möjligt för alla att delta i kulturlivet. Kulturinstitutioner är i detta sammanhang ett centralt redskap för att tillgängliggöra kultur i hela landet och institutionerna är också prioriterade i den offentliga bidragsgivningen i de nordiska länderna. Forskningen om kulturpolitik brukar därför beskriva kulturpolitik i de nordiska länderna som välfärdsorienterad och de forskare som medverkar i antologin är överens om att denna beskrivning fortsatt håller (Kulturanalys Norden, 2022a). I Sverige definieras dock inte kultur explicit som ett välfärdsområde. Återstartsutredningen (SOU 2021:77, s. 187–188) påpekar att kultur inte ingår i Välfärdskommissionens definition av välfärd och föreslår att kultur ska definieras som ett välfärdsområde i syfte att särskilt stärka förutsättningarna för att uppnå samhällsmålet.

En viktig skillnad mellan de nordiska länderna är den rådande balansen mellan offentlig och privat finansiering. Sverige förlitar sig i stor utsträckning på offentlig finansiering för att förverkliga kulturpolitiska mål, medan den offentliga finansieringen i Danmark, Finland och Norge i högre grad

kompletteras med inkomster från nationella lotterier och finansiering från privata fonder och stiftelser (Kulturanalys Norden, 2022a). I dessa länder har privata krisstöd med anledning av pandemin också i större utsträckning kompletterat de offentliga krisstöden (Kulturanalys Norden, 2021a), något som även återstartsutredningen betonar (SOU 2021:77, s. 73-90). I Sverige finns dock under pandemin ett viktigt exempel på stiftelsefinansiering i *Kulturens kapillärer*, en satsning som innebar att Ideell kulturallians under 2021 fördelade 9 miljoner kronor till totalt 216 projekt drivna av ideella kulturföreningar. Satsningen möjliggjordes genom stöd av Svenska Postkodstiftelsen (Ideell kulturallians, 2021). Återstartsutredningen menar att fler initiativ behöver tas för att underlätta privat finansiering på kulturområdet och utredningen föreslår därför att en i ett svenskt sammanhang helt unik ny stiftelse bildas. Denna stiftelse ska bygga på att privat finansiering matchas med statlig, i enlighet med existerande exempel i Finland (SOU 2021:77, s. 271–272).

Olika finansieringskällor i relation till de kulturpolitiska målen

Tillräckliga ekonomiska resurser är nödvändiga för att konstnärer och kulturskapare ska få rimliga arbetsvillkor och för att kultur ska kunna göras tillgänglig över hela landet så att alla har möjlighet att delta. Samtidigt bygger såväl offentlig som privat finansiering på olika kriterier och villkor, som påverkar förutsättningarna för den finansierade verksamheten även i andra avseenden än det ekonomiska. Det finns få empiriska studier av hur denna påverkan ser ut i fråga om olika former av privat finansiering, men också när det gäller offentlig finansiering på olika politiska nivåer – statlig, regional och kommunal men även internationell nivå. Det är inte bara viktigt att pengar finns, utan också *hur* pengarna fördelas. Hur pengarna fördelas kan bland annat skapa bättre eller sämre förutsättningar för att stärka konstens frihet och oberoende, en fråga som vi ägnar mer uppmärksamhet i nästa kapitel. Kulturanalys menar att det är viktigt att utreda konsekvenserna av en utökad privat finansiering av kultur innan åtgärder för att underlätta sådan finansiering genomförs.

Sammanfattning

- De offentliga utgifterna uppvisar stabilitet under perioden 2011–2020, med en kraftig ökning under 2020 jämfört med 2019. Denna ökning kan i första hand förklaras med att staten ökade sina utgifter under 2020 med anledning av pandemins konsekvenser på kulturområdet.
- De regionala utgifterna uppvisar en större stabilitet under perioden 2011–2020 än utgifterna på statlig och kommunal nivå. Samtidigt finns stor variation i utgifter mellan regioner, något som motsvaras av variationen i statliga kulturutgifter i regionerna där storstadsregionerna erhåller störst andelar.
- De kommunala utgifterna uppvisar en tendens till minskning räknat i andel av budget under perioden 1998–2020.
- Sammantaget har vi tillgång till kunskap om den offentliga finansieringens utveckling över tid, men vi saknar en överblick över kulturens samlade finansiering. Vi behöver mer kunskap om såväl näringslivets som privatpersoners finansiering, liksom om den finansiering som det civila samhället bidrar med, för att fullt ut kunna bedöma de ekonomiska förutsättningarna på kulturområdet.
- Pandemin har fått mycket negativa konsekvenser för de ekonomiska förutsättningarna på kulturområdet i termer av intäktsbortfall, minskad omsättning och minskad sysselsättning på arbetsmarknaden. De negativa konsekvenserna kan i första hand förklaras med att de restriktioner som införts med anledning av pandemin lett till att verksamheter på kulturområdet som i stor utsträckning är beroende av fysiska besök av en betalande publik varit tvungna att helt eller delvis stänga ned.
- Verksamheter i privat och ideell regi har drabbats hårdare av pandemins konsekvenser än verksamheter i offentlig regi. Detta beror på att verksamheter i privat och ideell regi i högre grad är beroende av självfinansiering genom exempelvis biljettintäkter och medlemsavgifter.

- Offentliga aktörers ekonomiska krisinsatser under pandemin har gradvis anpassats allt bättre till förutsättningarna på kulturområdet. Inledningsvis präglades insatserna av ett fokus på konstnärer och kulturskapare med anställning, vilket exkluderade konstnärer och kulturskapare med eget företag från möjligheten att söka stöd. Därtill fokuserade de tidiga insatserna i första hand på dem som levererar det konstnärliga och kulturella innehållet, vilket exkluderade övriga yrkesgrupper som är nödvändiga för att gestalta och förmedla detta innehåll.
- Pandemins konsekvenser på kulturområdet beror både på akuta problem som pandemin förorsakat och på strukturella problem med såväl ersättningsmodeller som trygghetssystem som existerade innan pandemin. För att åtgärda strukturella problem i kulturens finansiering finns behov av mer kunskap om icke-offentliga aktörers reella och potentiella bidrag till kulturens finansiering.

Konstens och kulturens frihet

I detta kapitel står konstens och kulturens frihet i centrum. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur målet om kulturens fria och obundna ställning, kallat självständighetsmålet, beskrivs inom ramen för den svenska kulturpolitiken. På detta följer en sammanfattning av den bedömning som Kulturanalys gjorde i 2020 års lägesrapport. Kapitlet ägnas sedan åt en uppdaterad redogörelse och bedömning av konstens och kulturens frihet utifrån undersökningar som tillkommit under de senaste två åren.

Kulturens frihet som mål för svensk kulturpolitik

Den nu gällande kulturpolitiska propositionen betonar betydelsen av ett fritt och obundet konst- och kulturliv. Målet motiveras, som tidigare nämnts, utifrån att

[e]tt levande samhälle behöver ett starkt kulturliv som med självförtroende fritt kan spegla och ifrågasätta rådande maktförhållanden och invanda föreställningar. (Prop. 2009/10:3:28)

Även i tidigare kulturpolitiska propositioner har konstens och kulturens frihet varit ett viktigt ideal och det har återkommande påtalats att staten så långt som möjligt ska avhålla sig från styrning som kan inkräkta på denna frihet. Politikens förmåga att hålla armlängds avstånd till kulturen har i sammanhanget identifierats som en viktig princip. Ett fundament i den svenska kulturpolitiken har därför varit att konstnärliga kvalitetskriterier ska stå i centrum för bedömning av konstnärligt och kulturellt innehåll. Utgångspunkten har också varit att denna bedömning ska göras av konstnärlig expertis (prop. 1974:28; prop. 1996/97:3; prop. 2009/10:3).

Samtidigt finns vissa skillnader i hur statens roll i förhållande till den konstnärliga friheten beskrivs i de propositioner som sedan 1970-talet legat till grund för den svenska kulturpolitiken. I de tidigare kulturpolitiska propositionerna knyts diskussionerna tydligare till ett strukturellt perspektiv på yttrandefrihetsfrågor och till frågor om jämlikhet, makt och resurser.

I dessa angavs därmed ett mer explicit statligt ansvar för att tillse olika gruppers möjligheter att fritt uttrycka sig konstnärligt. Frågor om yttrandefrihet (och konstnärlig frihet) sågs i 1970-talets och 1990-talets kulturpolitiska propositioner i större utsträckning som en fråga om fördelning av makt och utrymme än vad som är fallet i 2009 års proposition. Men även i 2009 års proposition anges att staten har ett ansvar som går bortom att endast avhålla sig från styrning. Också den nuvarande kulturpolitiken bygger på att staten har en viktig roll att stödja möjligheterna till fritt konstnärligt skapande och att det ska vara möjligt att arbeta och försörja sig som kulturskapare oavsett bakgrund och var i landet man bor (prop. 2009/10:3, s. 26-30).

Var stod vi 2020?

I vår förra lägesbedömning, som byggde på myndighetens samlade rapportproduktion 2012–2019, kategoriserade Kulturanalys hoten mot konstens och kulturens frihet och gav en översikt över myndighetens och andra aktörers undersökningar utifrån dessa hot. Kulturanalys lyfte fram följande fyra hot mot konstens och kulturens frihet:

1. Hat, hot, kampanjer och trakasserier mot konstnärer och kulturskapare.
2. Politisk målstyrning och politiskt formulerade instruktioner och direktiv som på olika sätt begränsar den konstnärliga friheten.
3. Styrning i kulturpolitikens genomförandeled som på olika sätt begränsar den konstnärliga friheten. Denna styrning kan initieras i förvaltningen, men också genom att politiker eller tjänstepersoner griper in i kulturlivet på ett konkret sätt.
4. Alltför snäva ekonomiska ramar för konsten och kulturen i samhället.

Kulturanalys konstaterade också att kategorierna är breda och att var gränsen går för vad som kan vara legitim styrning för att nå de kulturpolitiska målen inte är självklart. Det finns inte heller en knivskarp gräns mellan vad som är uttryck för en rimlig diskussion, kritik och debatt och när en sådan övergår i en otillbörlig kampanj i syfte att tysta eller bekämpa konst- och kulturuttrycks plats i offentligheten (Myndigheten för kulturanalys, 2020b).

I *Kulturanalys 2020* redogjordes också för ett antal studier och undersökningar med bäring på konstens och kulturens frihet. Framför allt visade rapporten på empiriskt underlag i frågan om hat och hot mot konstnärer och kulturskapare och beträffande konstnärers och kulturarbetares arbetsmiljö (Myndigheten för kulturanalys, 2016a, 2016e, 2017e; Konstnärsnämnden, 2017; DIK, 2019). Olika former av hat, hot, trakasserier och även våld utgör reella hot mot konstens och kulturens frihet i Sverige. Detta är något som myndighetens egna studier visar och som andra aktörers undersökningar bekräftar. Kulturanalys utredning *Hotad kultur* från 2016 visade exempelvis att 35 procent av de författare som ingick i undersökningen drabbats av hot och trakasserier under sin yrkeskarriär och att 25 procent av konstnärerna utsatts för skadegörelse och stöld (Myndigheten för kulturanalys, 2016a). Undersökningen visade också att en mindre grupp författare och konstnärer är extra utsatta och får ta emot huvuddelen av de hot och trakasserier som förekommer. Författare och konstnärer med utländsk bakgrund visade sig vara särskilt utsatta. Ett tydligt samband fanns mellan en samhällskritisk ambition och större utsatthet. Utsattheten påverkade yrkesgruppernas hälsa och livskvalitet och bidrog till att författare och konstnärer valde att inte ta sig an vissa uppdrag eller ämnesområden i sin konstnärliga verksamhet (Myndigheten för kulturanalys, 2016a). Andra undersökningar från Konstnärsnämnden och fackförbundet DIK bekräftade den utsatthet för hot, hat och trakasserier som finns inom konst- och kultursektorn (Konstnärsnämnden, 2017; DIK, 2019).

I *Kulturanalys 2020* konstaterades också att den politiska styrningens påverkan på konstens och kulturens frihet inte har undersökts i den utsträckning som krävs för en bedömning i relation till de kulturpolitiska målen. Kulturanalys ställde sig därför positiv till det uppdrag som tilldelades myndigheten i november 2019 att göra en ”översyn över den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten” (Kulturdepartementet, 2019; Myndigheten för kulturanalys, 2020b; se också Myndigheten för kulturanalys, 2019c).

Vad står vi 2022?

I detta avsnitt redogörs för den huvudsakliga kunskap som Kulturanalys och andra aktörer har tagit fram på temat konstens och kulturens frihet sedan den förra lägesbedömningen. Avsnittet inleds med en redogörelse för en kunskapsöversikt som Kulturanalys tagit fram inom ramen för sitt nordiska uppdrag. Efter detta redogörs för de huvudsakliga slutsatserna i rapporten *Så fri är konsten*, men också andra aktörers kunskapsunderlag som tangerar frågor om politisk styrning och konstens och kulturens frihet. Efter detta diskuteras förekomsten av hat, hot och trakasserier i kulturlivet. Avslutningsvis lyfts pandemins reella och potentiella konsekvenser för den konstnärliga friheten.

Kunskapsöversikt utifrån nordiska förhållanden

Sedan den senaste lägesbedömningen har Kulturanalys, inom ramen för sitt nordiska uppdrag, tagit fram en kunskapsöversikt om konstens och kulturens frihet i Norden. Kunskapsöversikten utgår från forskningen om kulturpolitik men inkluderar även andra publikationer och rapporter, exempelvis från myndigheter och intresseorganisationer (Kulturanalys Norden, 2022b).

Kunskapsöversikten bekräftar den brist på empirisk forskning om den politiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten som Kulturanalys pekat på tidigare (Myndigheten för kulturanalys, 2020b, 2021h). Samtidigt visar den samlade analys som görs i kunskapsöversikten att forskningen om kulturpolitik lyfter ett antal viktiga teman i relation till konstens och kulturens frihet.

För det första diskuteras i forskningen kulturpolitikens makt över kulturbegreppet i de nordiska länderna (se exempelvis Vestheim, 1994; Heikkinen, 2000, 2005). Vad forskningen här pekar på är det grundläggande inflytande som kulturpolitiken har när det gäller att avgränsa och definiera vad som ska betraktas som konst och kultur i de nordiska länderna, och hur mycket resurser som ska avsättas till olika konst- och kulturområden. På detta sätt har politiken också inflytande över definierandet av vem som ska betraktas som konstnär och kulturskapare.

För det andra pekar forskningen på en, över tid, alltmer omfattande instrumentalisering av kulturpolitiken i de nordiska länderna (se exempelvis Skot-Hansen, 1999; Duelund, 2008; Henningsen, 2015; Røyseng, 2019). Detta innebär att kulturpolitiken, och konsten och kulturen, knyts till olika mål och förväntningar om effekter. Exempelvis förväntas konsten och kulturen i olika sammanhang bidra till demokratins utveckling, mänskliga rättigheter, den hållbara utvecklingen, den ekonomiska tillväxten och folkhälsan. I forskningen om kulturpolitik observeras en tendens till sedimentering där nya mål och förväntningar läggs till snarare än ersätter de tidigare (Henningsen, 2015). I viss utsträckning pekar också forskningen på att detta har lett till en förändrad syn på konstnärer och kulturskapares roll i samhället. Den förändrade synen innebär att konstnärer och kulturskapare i större utsträckning kommit att betraktas som yrkesgrupper med en tydlig funktion i relation till olika utvecklingssträvanden. Detta står i viss motsats till den fristående roll för konstnärer och kulturskapare som betraktats som grundläggande för den konstnärliga friheten. I en svensk kontext visar denna utveckling på de potentiella målkonflikterna mellan självständighetsmålet och samhällsmålet.

För det tredje pekar studier på att hot, hat och trakasserier är reella hot mot den konstnärliga friheten i flera nordiska länder, inklusive Sverige (Slatta & Okstad, 2014, 2021; Myndigheten för kulturanalys, 2016a). Och *för det fjärde* finns ett fåtal studier som problematiserar det inflytande som kultursektorns professioner har över vilken konst och kultur som ges plats i det offentliga rummet och att detta också kan vara grundat i politiska eller ideologiska motiv (Sundeen & Blomgren, 2020; se också Mangset et al., 2012; Rauterberg, 2019).

Sammantaget ger kunskapsöversikten en bild av ett antal potentiella och reella utmaningar i relation till konstens och kulturens frihet i Sverige och övriga nordiska länder. Samtidigt är det viktigt att påpeka att forskningen om kulturpolitik inte ger något stöd för att påstå att förutsättningarna för konstens och kulturens frihet skulle vara sämre i Sverige än i andra länder.

Så fri är konsten

I november 2019 tilldelades Kulturanalys uppdraget att göra en ”översyn av den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten” (Kulturdepartementet, 2019). Enligt uppdraget skulle översynen fokusera på bidragsgivningen på statlig nivå och på verksamhetsstyrningen på regional och kommunal nivå. I uppdraget ingick att särskilt beakta principen om armlängds avstånd i relation till verksamhetsstyrningen på regional och kommunal nivå.

I slutrapporten *Så fri är konsten* formuleras den övergripande slutsatsen som att det i Sverige:

äger rum kulturpolitisk styrning som påverkar, eller riskerar att påverka, den konstnärliga friheten på ett negativt sätt. Det innebär att Kulturanalys bedömer att det förekommer styrning som inte kan motiveras utifrån självständighetsmålet, men inte heller utifrån de kulturpolitiska målen som helhet. (Myndigheten för kulturanalys, 2021h, s. 226)

Den övergripande slutsatsen faller ut i tre mer specifika slutsatser som dels handlar om den statliga bidragsgivningen, dels om den regionala och kommunala verksamhetsstyrningen.

Den statliga bidragsgivningen och den konstnärliga friheten

När det gäller den statliga bidragsgivningen visar rapporten att denna i vissa fall styrs och genomförs på ett sätt som påverkar den konstnärliga friheten negativt. Dels finns en statlig kulturpolitisk styrning där olika horisontella mål och perspektiv tar sådan plats och formuleras med sådan brist på precision att idealet om den konstnärliga friheten riskerar att hamna i skuggan av andra politiska prioriteringar. Dels pekar Kulturanalys på exempel på politisk styrning där uppdraget till statliga bidragsgivare har varit sådant att den innebär att myndigheten förväntas uppmåna kulturverksamheter att främja vissa perspektiv och ämnen i det konstnärliga innehållet.

Men rapporten tar också upp exempel på att bidragsgivarna informerar och kommunicerar om sin bidragsgivning på ett sätt som kan uppfattas som att de efterfrågar vissa perspektiv, eller värderar ansökningar utifrån hur väl dessa perspektiv integrerats i det konstnärliga innehållet. Främst handlar det om perspektiv som mångfald, jämställdhet och olika gruppers rättigheter. Den enkät som Kulturanalys genomförde med konstnärer och kulturskapare som sökt medel från Kulturrådet, Filminstitutet och Konstnärsnämnden visar också på misstro mot att de statliga bidragsgivarna lever upp till idealet om konstnärlig frihet. Enkäten som besvarades av 1 963 konstnärer och kulturskapare (svarsfrekvens 49 procent) visar att frågor eller formuleringar i, eller i anslutning till, ansökningsblanketter tolkas som att bidragsgivarna efterfrågar vissa typer av perspektiv i det konstnärliga innehållet. En tredjedel av de som svarade på enkäten uppger också att de någon gång har avstått från att söka bidrag på grund av bedömningskriterier de upplever står i konflikt med konstnärlig frihet. Närmare hälften av de som svarat på Kulturanalys enkät uppger att de någon gång anpassat innehållet i ett planerat konstnärligt verk eller kulturverksamhet för att få bidrag, utan att det enligt dem själva höjt verkets kvalitet. Flera av de sakkunniga i de beslutande eller rådgivande arbets- och referensgrupperna uttrycker också att det finns en lyhördhet och tendens till anpassning bland konstnärer och kulturskapare när de söker medel från statliga bidragsgivare (Myndigheten för kulturanalys, 2021h).

Samtidigt visar rapporten att konstnärer och kulturskapare inte är en homogen grupp. En betydande andel av svarande konstnärer och kulturskapare ser exempelvis positivt på att knyta bedömningsprocesser inom bidragsgivningen till konstens värderingsmässiga innehåll och eventuella samhällseliga nytta. Utredningen visar också att det finns viktiga skillnader mellan olika statliga bidragsgivare, både vad gäller hur den politiska styrningen är utformad och hur bidragsgivarna omsätter styrningen, exempelvis kommunikationen gentemot konstnärer och kulturskapare (Myndigheten för kulturanalys, 2021h).

Den regionala och kommunala verksamhetsstyrningen

På regional och kommunal nivå visar utredningen att principen om armlängds avstånd inte är möjlig att fullt ut tillämpa då det organisatoriska skydd mot politisk styrning som principen kräver saknas på dessa nivåer. Att det är så faller tillbaka på hur regioner och kommuner idag är konstituerade. Rapporten visar också att det på regional och kommunal nivå äger rum en målstyrning som riskerar att påverka den konstnärliga friheten negativt (Myndigheten för kulturanalys, 2021h).

Den regionala nivån

Den regionala delstudien visar att organiseringen av kulturpolitikens genomförande på regional nivå i flera avseenden ger politiken möjlighet till ett långtgående inflytande, när det gäller bidragsbeslut såväl som de regionala kulturinstitutionernas verksamhet. Politiker sitter på centrala positioner i relation till hur bidragsgivningen är utformad och i relation till de konkreta beslut som fattas om bidragens fördelning. När det gäller de regionala kulturinstitutionerna är det generellt så att politiken beslutar om de uppdrag, direktiv och överenskommelser som ska styra verksamheternas inriktning. Kulturinstitutionernas styrelser består i nästan samtliga fall av politiker som ofta har ansvar för att godkänna kulturinstitutionernas verksamhetsplaner. Detta sätt att organisera kulturpolitiken är inte att betrakta som överensstämmande med principen om armlängds avstånd. Att döma av de fåtal intervjuer som genomförts med verksamhetsledare för regionala kulturinstitutioner upplevs dock den nuvarande organisationen och den närhet mellan politiker och verksamheter som denna innebär, sällan som ett problem. Det Kulturanalys i första hand pekar på i detta sammanhang är därför den sårbarhet för politisk styrning som det nuvarande organisationssättet innebär, en sårbarhet som också får sitt uttryck i intervjumaterialet (Myndighetens för kulturanalys 2021h; se också Kulturrådet 2022b, s. 28-29).

Rapporten visar också på en omfattande målstyrning på regional nivå som riskerar att påverka den konstnärliga friheten negativt. Den regionala kulturpolitiken ligger i allmänhet inbäddad i de generella regionala

utvecklingssträvandena, vilket innebär att kulturpolitiken och kulturens verksamheter förväntas leverera positiva effekter när det gäller regional tillväxt, regional attraktivitet, hållbar utveckling och förbättrad folkhälsa i regionerna. Sådana krav eller förväntningar skrivs in i såväl kulturinstitutioners uppdrag som i instruktioner inom de regionala bidragssystemen. Benägenheten att knyta kulturpolitiken till mål inom andra samhällsområden finns i samtliga regioner, men det varierar hur omfattande och konkret denna målstyrning är. Kulturanalys menar att denna styrning innebär risker för den konstnärliga friheten då konst- och kulturformers värde, liksom konstnärligt innehåll, kan komma att bedömas utifrån hur väl de bidrar till efterfrågade effekter lika mycket som utifrån konstnärliga kvalitetskriterier. (Myndigheten för kulturanalys, 2021h). Kulturrådet gör emellertid en annan värdering av dessa risker och gör bedömningen att regionernas målstyrning generellt kan beskrivas som välbalanserad i relation till den konstnärliga friheten (se Kulturrådet 2022b, s. 30-33).

Den kommunala nivån

I relation till kommunerna är bilden betydligt mer splittrad än vad som gäller för regionerna, vilket bland annat har att göra med de 290 kommunernas olika storlek och kapacitet att bedriva en aktiv kulturpolitik. Liksom på regional nivå saknas ett organisatoriskt skydd mot politisk styrning av konstnärligt innehåll. Den enkät som genomfördes med landets kommuner visar också att politiker i stor utsträckning fattar bidragsbeslut och i vissa fall, även om det är betydligt ovanligare, är delaktiga i beredningsprocesser. Detta pekar mot att närheten mellan politik och kulturverksamhet är stor på kommunal nivå. Rapporten visar på ett antal exempel på politiskt agerande på kommunal nivå som ytterligare förstärker bilden av närhet mellan politiken och kulturverksamheterna, och som inte kan betraktas som förenliga med armlängdsprincipens grundtankar. Exempelen handlar bland annat om att enskilda kommuner snävat in riktlinjerna för den offentliga konsten eller att politiska initiativ tagits för att avlägsna enskilda konstverk som ansetts innehållsmässigt misslagliga. Det handlar också om att politiker ifrågasatt enskilda kulturföreningars evenemang och enskilda kulturföreningars bidrag utifrån dessa evenemangs innehåll (Myndigheten för kulturanalys, 2021h).

Rapportens rekommendationer

I ljuset av rapportens resultat och slutsatser rekommenderar Kulturanalys att den kulturpolitiska styrningen ses över på såväl statlig som regional och kommunal nivå. För samtliga tre nivåer rekommenderar Kulturanalys att idealet om konstnärlig frihet bör vara vägledande i större utsträckning än vad som är fallet idag. Detta gäller i politikens styrning av de bidragsgivande myndigheterna, i myndigheternas egen styrning och när regioner och kommuner formulerar uppdrag till kulturinstitutioner och utformar bidragssystem på kulturområdet. Särskilt bör politiken iaktta stor försiktighet när det gäller att knyta kulturpolitiken och därmed kulturlivet till olika samhällliga mål, perspektiv och förväntningar om effekter. Rapporten rekommenderar också regioner och kommuner att se över möjligheterna att i större utsträckning involvera externa sakkunniga i bedömningsprocesser och öka inslagen av icke-politisk representation i kulturinstitutioners styrelser (Myndigheten för kulturanalys, 2021h).

Museilagens tillämpning

Utöver Kulturanalys rapporter finns ytterligare ett par undersökningar på temat politisk styrning och konstnärlig frihet. I relation till styrningen av landets museer gjorde Riksantikvarieämbetet en uppföljning av museilagens tillämpning, och denna har också undersökts genom en enkät av intresseorganisationen Sveriges Museer som specifikt studerade upprätthållandet av principen om armlängds avstånd (Riksantikvarieämbetet, 2019; Sveriges Museer, 2021).

Museilagen stiftades 2017 och föregicks av en utredning som identifierade problem med en alltför detaljerad politisk styrning av offentliga museers verksamhet. Ett tydligt syfte med den nya lagstiftningen var att ”[slå] fast de offentligt styrda museernas fria ställning”, men lagen föreslogs ändå innehålla en bestämmelse om att ”[d]e allmänna museernas ändamål ska vara att bidra till det demokratiska samhällets utveckling” (SOU 2015:89, s. 262, 270). I museilagen kom detta slutligen att uttryckas som att ”museihuvudmännen ska säkerställa att ett museum har ett bestämmande inflytande

över verksamhetens innehåll” och att museer ”utifrån sitt ämnesområde [ska] bidra till samhället och dess utveckling genom att främja kunskap, kulturupplevelser och fri åsiktsbildning” (SFS 2017:563).

Riksantikvarieämbetets uppföljning av museilagen från 2019 visade att det finns museer som är osäkra på om de omfattas av lagen. Uppföljningen visade också på att paragrafen om att huvudmännen ska säkerställa museernas självständighet oftast inte lett till några åtgärder. Detta gäller särskilt på kommunal nivå där få huvudmän har genomfört sådana åtgärder, medan det är betydligt vanligare att åtgärder genomförts för de statliga museerna. Exempel på åtgärder är att huvudmännen arrangerat seminarier baserade på museilagen, reviderat styrdokument eller skrivit in lagen i museernas uppdragsdokument eller i regionernas eller kommunernas kulturplaner (Riksantikvarieämbetet, 2019, s. 20–22). Att färre genomfört åtgärder på regional och kommunal nivå kan i sig ses som problematiskt då det är just i regionala och kommunala museer som politiker sitter på centrala positioner i relation till verksamheten. Exempelvis består styrelserna (när sådana finns) oftast av politiker (se Sveriges Museer, 2021).

Den enkät som genomfördes av Sveriges Museer 2021 bekräftar i viss utsträckning resultaten från Riksantikvarieämbetets uppföljning men pekar också på att otillbörlig politisk styrning eller försök till sådan styrning äger rum, samt att problemen med detta är särskilt stora på regional och kommunal nivå. Enkäten visar exempelvis att en dryg femtedel (en dryg tredjedel på regional och kommunal nivå) av de 104 museichefer som svarade på enkäten någon gång upplevt att politiker eller tjänstepersoner försökt påverka innehåll i utställningar eller annat. En av tio museichefer uppger att de behövt försvara en utställnings inriktning eller innehåll genom att hänvisa till museilagen. En stor majoritet av museicheferna upplever också museilagens paragraf om armlängds avstånd som viktig i arbetet att freda den museala verksamheten från otillbörlig politisk styrning.

Hälften av de svarande upplever samtidigt att politiker och tjänstemän saknar kunskap om museilagens klagörande av principen om armlängds avstånd (Sveriges Museer, 2021). En rapport från fackförbundet DIK som bygger på

en enkät från 2019 med förbundets samtliga medlemmar som arbetar på museum bekräftar i viss mån den bild som ges av Sveriges Museer. Av DIK:s undersökning framgår att 11 procent av medlemmarna upplevt politiska påtryckningar när det gäller innehållet i verksamheten (DIK, 2021b).

Sammantaget visar både Kulturanalys rapport och rapporten från Sveriges Museer att det finns kulturpolitisk styrning som är problematisk utifrån idealet om konstens och kulturens frihet. Problemen finns på olika politiska nivåer och är av olika karaktär, men båda rapporterna påvisar den särskilda närhet mellan politik och verksamheter som finns på kommunal och regional nivå.

Förekomsten av hot och trakasserier i kulturlivet

Kulturanalys har tidigare publicerat tre rapporter som tydligt visar att det finns problem med hot, hat och trakasserier, både mot enskilda konstnärer och kulturskapare och kultursektorns institutioner (Myndigheten för kulturanalys, 2016a, 2016e, 2017e). Rapporter från andra aktörer har i stor utsträckning bekräftat Kulturanalys bedömning (se ex. Konstnärnsnämnden, 2017; DIK, 2019). Kulturanalys har under de senaste två åren inte genomfört några ytterligare studier på detta tema men planerar en större jämförande undersökning om hat och hot mot konstnärer och kulturskapare i de nordiska länderna under 2023 med publicering 2024.

Fackförbundet DIK har under 2021 publicerat två rapporter med viss bäring på temat, en om tillståndet i museisektorn och en om hur biblioteken och de anställda påverkats av coronapandemin (DIK 2021a, 2021b). DIK:s rapport om museisektorn visar att de anställda 2019 upplevde problem med social oro, kränkningar, förstörelse och även påtryckningar från allmänheten som handlat om det konstnärliga innehåll som presenterats på museet. Av de svarande (svarsfrekvens 39 procent) angav 43 procent (av de som möter besökare) att de upplevt social oro och 23 procent att någon uttryckt sig kränkande mot dem i deras yrkesroll. Endast en tredjedel upplever att de fått tillräcklig utbildning och tillräckligt stöd för att hantera svåra situationer. Samtidigt uppger nio av tio att de känner sig trygga på jobbet. 20 procent av

de som möter besökare uppger att de ”upplevt påtryckningar, hot eller andra starkt negativa uttryck från allmänheten” som är kopplat till innehållet i museets utställningar (DIK 2021b, s. 20).

DIK:s rapport om arbetsmiljön på landets bibliotek under pandemin visar att de anställda upplevt minskade problem med social oro, våld, skadegörelse och sexuella trakasserier. I första hand kopplas minskningen till att biblioteken dragit ner på verksamheten och begränsat tillträdet och möjligheterna att uppehålla sig på biblioteken (DIK, 2021a). Från politikens sida har man presenterat ett lagförslag om möjlighet att besluta om tillträdesförbud till bibliotek. Lagen föreslås träda i kraft i juli 2022 (Regeringen, 2021). Förslaget har väckt kritik från exempelvis Svensk biblioteksförning, samtidigt som en enkät med DIK:s bibliotekarie-medlemmar (svarsfrekvens 42 procent) visar att en betydande grupp anställda ställer sig positiva till möjligheterna att besluta om tillträdesförbud (Svensk biblioteksförning, 2021; DIK, 2021a).

Pandemin och den konstnärliga friheten

Konstnärer och kulturskapare arbetar under sämre ekonomiska villkor än andra grupper med motsvarande utbildningsnivå, vilket redogjordes för i det förra kapitlet. Redan före pandemin stod stora delar av kultursektorn inför ekonomiska utmaningar, där de offentliga stöden tenderat att öka långsammare än personalkostnaderna. Den ogynnsamma ekonomiska situationen för kultursektorn utgör i sig själv en riskfaktor i relation till konstens och kulturens frihet. För det första kan konstnärers och kulturskapares osäkra ekonomiska och sociala situation vara en grogrund för anpasslighet. För det andra kan ett konst- och kulturliv som präglas av social och ekonomisk osäkerhet försvåra arbetet med att bredda rekryteringen till sektorn. Att de sociala trygghetssystemen visat sig dåligt anpassade till många yrkesgrupper inom kultursektorn kan förstärka dessa risker (SOU 2021:77, s. 77,155). Det finns därför en risk att den ekonomiska osäkerhet som pandemin blottlagt bidrar till mindre mångfald bland dem som söker sig till konstnärliga yrken. Detta kan få indirekta negativa effekter för den konstnärliga friheten då denna frihet kan bli mer exklusiv genom att grupper och individer med svagare

koppling till sektorn i än mindre utsträckning söker sig till konstnärliga yrken och utbildningar. I så fall kan den kulturpolitiska ambitionen att det ska vara möjligt att verka som kulturskapare oavsett bakgrund eller geografisk hemvist påverkas på ett negativt sätt.

Hur kan den konstnärliga friheten stärkas?

Principen om armlängds avstånd inom kulturpolitiken utgår från en tanke om att ansvaret för kulturpolitikens konkreta utformning och genomförande bör lämnas till självständiga organ, så kallade armlängdsorgan. Det man vill undvika med detta organisationssätt är styrning av konstens och kulturens innehåll, att den används som ett verktyg för att nå mål inom andra politikområden, och i värsta fall används i politiskt propagandasyfte. Syftet är istället att skapa förutsättningar för konstnärlig frihet, ett ideal grundat i tanken att konsten och kulturen ska vara befriad från uppgifter och krav som går bortom att vara konst och kultur (se Kulturanalys Norden, 2022b).

Utifrån de underlag som redovisats ovan finns brister i hur kulturpolitiken på olika nivåer lever upp till principen om armlängds avstånd och idealet om konstnärlig frihet. Det är också ett faktum att kulturpolitiken och konsten och kulturen tenderar att instrumentaliseras på det sättet att den ses som ett medel för att uppnå mål inom andra politikområden i mer eller mindre konkreta termer.

Frågan är då hur konstens och kulturens frihet kan stärkas, med beaktande av de olika kulturpolitiska målen, och hur målkonflikter i möjligaste mån kan undvikas? Hur ska en kulturpolitik se ut som förverkligar idén om ett inkluderande kulturliv samtidigt som den inte riskerar att styra konstens och kulturens innehåll på ett otillbörligt sätt? Kulturanalys menar att arbetssättet måste vara tvådelat.

1. Ett aktivt arbete för att värna den konstnärliga friheten från otillbörlig politisk styrning.
2. Ett aktivt arbete för breda möjligheter att vara verksam som konstnär och kulturskapare.

På många sätt har detta tvådelade arbetssätt fram till idag kännetecknat den svenska kulturpolitiken. Vad som dock bör få större utrymme än hittills, både i politikutvecklingen och i analysen av dess genomförande, är relationen mellan de två arbetssätten. Dels bör de potentiella målkonflikterna kontinuerligt uppmärksammas, dels bör politiken utvecklas mot att i möjligaste mån undvika konflikter och i annat fall synliggöra konflikterna i syfte att fatta medvetna och transparenta beslut. En grundförutsättning för detta är att arbetet för inkludering och breddad delaktighet i större utsträckning än idag blir inriktat på att påverka de processer där olika delaktighetsmönster grundläggs. De skillnader mellan olika grupper som presenteras i nästkommande kapitel ger goda skäl att anta att viljan och föreställningen om möjligheterna att arbeta som kulturskapare grundläggs tidigt i livet, och dessutom är kopplade till socioekonomiska faktorer. Här bör politiken se över förutsättningarna för att alla tidigt i livet ska möta ett brett utbud av konst- och kulturuttryck. De estetiska ämnenas roll i grundskolan är här en central del, då dessa har potential att nå alla barn. Däri skiljer de sig från kulturaktiviteter som kräver föräldrars aktiva engagemang, som exempelvis deltagande i kulturskolan.

Det bör samtidigt påpekas att det är fullt rimligt att exempelvis ställa krav på offentliga kulturinstitutioner att vara aktiva i olika delar i en region och ha ett aktivt arbete för inkludering i den egna organisationen. Centralt är dock att sådana krav aldrig sätts i relation till det konstnärliga och kulturella innehållet. Politiken bör också fråga sig om konsten och kulturen ska ha en definierad funktion i relation till mål inom andra samhällsområden på det sätt som den har idag på olika politiska nivåer. Politik och förvaltning bör i detta sammanhang aktivt överväga vilken typ av målstyrning som är nödvändig och vilken som kan avvaras.

Sammanfattning

- I den kunskapsöversikt som Kulturanalys tagit fram bekräftas den brist på empiriska studier om den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten som Kulturanalys tidigare pekat på.
- I den akademiska forskningen diskuteras kulturpolitikens makt över kulturbegreppet och den ökade instrumentaliseringen av kulturpolitiken i de nordiska länderna. Studier pekar också mot att hot och hat mot konstnärer och kulturskapare utgör reella hot mot den konstnärliga friheten i flera nordiska länder.
- I rapporten *Så fri är konsten* pekar Kulturanalys på att kulturpolitisk styrning äger rum på både statlig, regional och kommunal nivå som påverkar, eller riskerar att påverka, den konstnärliga friheten negativt.
- På statlig nivå pekar Kulturanalys på att integreringen av horisontella perspektiv har styrts och genomförts så att konstnärer och kulturskapare påverkas på ett sätt som inte är i överensstämmelse med idealet om konstnärlig frihet.
- På regional och kommunal nivå pekar Kulturanalys på att principen om armlängds avstånd inte är möjlig att fullt ut tillämpa och att det sker en målstyrning som riskerar att påverka den konstnärliga friheten negativt. Andra utredningar bekräftar svårigheterna med att upprätthålla principen om armlängds avstånd i fråga om regionala och kommunala kulturverksamheter.
- Kulturanalys bedömer att pandemin riskerar att försvaga förutsättningarna för ett fritt och obundet kulturliv där tillgången till konstnärlig frihet är så jämlik som möjligt.

Delaktigheten i kulturlivet

I det här kapitlet redogörs för olika aspekter på delaktighet i kulturlivet. Kapitlet inleds med en redogörelse för hur delaktighetsmålet presenteras inom ramen för den svenska kulturpolitiken. Sedan ges en sammanfattande bild av hur målpuppfyllelsen och arbetet med delaktighetsmålet beskrevs i den förra lägesbedömningen. På detta följer en uppdaterad redogörelse utifrån underlag som tagits fram under 2020–2021. Detta avsnitt fokuserar särskilt på pandemins konsekvenser och vad dessa har kommit att innebära för arbetet med delaktighetsmålet på olika politiska nivåer. Kapitlet avslutas med en redogörelse för delar av det arbete som genomförs för ökad delaktighet inom kulturlivet.

Delaktighetsmålet i svensk kulturpolitik

Att sprida konst och kultur till hela befolkningen och möjliggöra för alla att delta i, och påverka, kulturlivet har varit ett kulturpolitiskt mål i Sverige sedan tiden innan kulturpolitiken formaliserades på 1970-talet. Den svenska kulturpolitiken knöts tidigt till ett jämlikhetsideal och under 1970-talet också till ett demokratiskt ideal genom att människors möjligheter att vara medskapande i kulturlivet betonades alltmer (prop. 1974:28; prop. 1996/97:3; prop. 2009/10:3).

I den nu gällande kulturpolitiska propositionen uttrycks delaktighetsmålet som att ”alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet”. Vidare skrivs att kulturpolitiken ska ”främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor” (prop. 2009/10:3, s. 26). När delaktighetsmålet utvecklas ytterligare skrivs 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. (Prop. 2009/10:3, s. 29)

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. Utöver detta finns det också en generell ambition att föra kulturen och kulturpolitiken närmare medborgarna, 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 (prop. 2009/10:3). I *Kulturanalys 2020* formulerades därför sammantaget fyra delaktighetsdimensioner som präglar delaktighetsmålet i den svenska kulturpolitiken. Dessa innebär att

1. alla ska ha möjlighet att **ta del av** en mångfald av konst- och kulturuttryck och av ett kulturutbud som upplevs angeläget. Möjligheten att ta del av detta kulturutbud ska inte begränsas av ens sociala, religiösa eller etniska bakgrund, eller av var i landet man bor.
2. alla ska ha möjlighet att få utlopp för sina skapande förmågor (**göra kultur**) och dessa möjligheter ska 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 möjligheter till inflytande över kulturlivets och kulturpolitikens utformning (**påverka beslutsprocesser på kulturområdet**).

Som vi betonar i lägesbedömningen från 2020 så är gränserna mellan dessa delaktighetsdimensioner på kulturområdet inte skarpa och de olika dimensionerna hänger på flera sätt ihop. Samtidigt kan uppdelningen synliggöra att det kan finnas ett behov av olika typer av politik och åtgärder för att nå delaktighetsmålet i sin helhet (Myndigheten för kulturanalys, 2020b, s. 47).

Var stod vi 2020?

I *Kulturanalys 2020* värderade vi trenderna och utvecklingen i relation till delaktighetsmålet utifrån myndighetens samlade rapportproduktion men även utifrån kunskapsmaterial framtaget av andra aktörer inom kultursektorn. Vi redogjorde i detta sammanhang för utvecklingen vad gäller människors kulturvanor, kulturutbudet i landet, kulturarbetsmarknaden i förhållande till geografiska faktorer och i relation till frågor om jämställdhet, mångfald och inkludering. Vi gav också en överblick över de senaste årens satsningar och reformer för ökad delaktighet. Nedan redogörs för de viktigaste slutsatserna.

Svenskars kulturvanor är kopplade till olika faktorer

I *Kulturanalys 2020* sammanfattas utvecklingen med att det i Sverige kan identifieras kulturvanemönster kopplade till demografiska, geografiska och socioekonomiska faktorer. Exempelvis tar kvinnor del av kultur i större utsträckning än män, yngre i större utsträckning än äldre, och människor i stora städer mer än människor på små orter och på landsbygden.

Kulturvanorna följer socioekonomiska mönster

Ett av de tydligaste mönstren där det också har genererats data över tid, är kulturvanemönstrens koppling till socioekonomiska faktorer (Myndigheten för kulturanalys, 2020b). Personer med kortare utbildning och lägre inkomst från arbetar- eller jordbrukarhem deltar i mindre utsträckning i kulturlivet. Utbildningsvariabeln har visat sig vara av särskild betydelse för i vilken utsträckning man tar del av konst och kultur. Undersökningarna visar också att de med kortare utbildning och med arbetar- och jordbrukarbakgrund inte bara tar del av mindre kultur utan också av ett snävrare kulturutbud, med svagare koppling till det offentligt finansierade kulturutbudet. Personer med längre utbildning och bakgrund i tjänstemanna- eller företagarhus tar istället del av en bredare palett av kulturaktiviteter, med tydligare koppling till det offentligt finansierade kulturutbudet (Myndigheten för kulturanalys, 2017d, 2020b). Fördjupningsstudier visar också att kulturvanemönstren samvarierar med gruppernas medievanor. Exempelvis är de grupper som tar del av ett mer traditionellt, ofta offentligt finansierat, kulturutbud också

överrepresenterade i konsumtionen av public service-medier, särskilt kanaler som P1, P2, SVT1 och kunskapskanalen (Myndigheten för kulturanalys, 2018b, 2020b).

I *Kulturanalys 2020* konstaterades att barns och ungas kulturvanor följer liknande mönster. Barn till föräldrar med längre utbildning tar i större utsträckning del av kultur- och fritidsaktiviteter, läser mer och är överrepresenterade i kulturskolans verksamhet (Myndigheten för Kulturanalys, 2017a, 2020b; Kulturrådet, 2019a; se också SOU 2016:69). Just när det gäller kulturskolan visar uppföljningar att även barn som är nyinvandrade, utlandsfödda eller har utländsk bakgrund är underrepresenterade (Kulturrådet, 2019a). Andra undersökningar visar att gruppen unga (16–25 år) med utländsk bakgrund är överrepresenterade bland unga som besöker bibliotek (MUCF 2020, s. 21). Undersökningarna visar också att flickor tar del av kultur mer än pojkar och yngre barn mer än äldre (Myndigheten för Kulturanalys, 2017a, 2020b).

Sårbart kulturutbud i stora delar av landet

Vid tidpunkten för förra lägesbedömningen hade Kulturanalys presenterat en geografisk kartläggning av kulturutbudet i landets kommuner (Myndigheten för kulturanalys, 2019d). Kartläggningen, som i första hand tog hänsyn till det offentligt finansierade kulturutbudet, visade att det finns ett kulturutbud i landets samtliga kommuner men att det också finns stora skillnader över landet. Det som Kulturanalys särskilt identifierade var att kulturutbudet i landsbygdskommuner är snävare och i större utsträckning beroende av ideella krafter och ett fåtal aktörer. Resursintensiva verksamheter, som stora scenkonstinstitutioner, är koncentrerade till stora städer och tätbefolkade kommuner. Dock har dessa institutioner en turnerande verksamhet som också når en stor majoritet av landsbygdskommunerna och de mindre tätorterna, även om detta utbud är relativt begränsat i omfattning. Kulturanalys pekade därför på kulturutbudets sårbarhet i stora delar av landet och att denna sårbarhet är knuten till den generationsväxling som många ideella organisationer står inför på landsbygden (Myndigheten för kulturanalys, 2019d, 2020b).

I *Kulturanalys 2020* lyftes också färsk forskning om att kulturskapares inkomster är högre i tätorter och i större städer. Både förvärvsfrekvensen och inkomsterna bland kulturskapare är lägre i mer avlägsna kommuner, vilket ytterligare förstärker bilden av kulturlivets sårbarhet i dessa delar av landet. Detta framkom i olika undersökningar och utifrån olika definitioner av kulturskapar- och konstnärspopulationen (Myndigheten för kulturanalys, 2019e, 2020b; se också Konstnärsnämnden, 2016).

Skillnader vad gäller jämställdhet och mångfald

Av *Kulturanalys 2020* framgår att kulturarbetsmarknaden präglas av skillnader beroende på kön, utländsk bakgrund och funktionsnedsättning. Män är överrepresenterade på chefspositioner och på konstnärliga tjänster, även om jämförelsesiffror över tid visar på en utjämnande tendens. Undersökningar visade också på att kvinnliga konstnärer har lägre inkomster (Myndigheten för kulturanalys 2015, 2020b; Kulturanalys Norden, 2017a).

När det gäller anställda med utländsk bakgrund visade den förra lägesbedömningen att dessa är underrepresenterade på kulturområdet och att personer med utländsk bakgrund också har låg representation på chefsnivå. Samtidigt konstaterades att det skiljer sig mellan olika yrkesgrupper, exempelvis att andelen anställda med utländsk bakgrund inom orkestrar och på nationalscenerna i stort sett matchar hur det ser ut för befolkningen som helhet. Däremot finns det en betydande underrepresentation vid de regionala museerna, jämfört med befolkningen som helhet. Undersökningarna visar också på att det är stora skillnader beroende på ursprungsland. *Kulturanalys 2020* visar också på att antalet personer med funktionsnedsättning, anställda med lönestöd, över tid har minskat inom kultursektorn, vilket indikerar en försämrad möjlighet för denna grupp att försörja sig inom kulturområdet (Kulturanalys Norden, 2017b; Myndigheten för kulturanalys, 2020b).

Reformer och satsningar för deltagande och delaktighet

Den förra lägesbedömningen lyfte också fram de senare årens reformer och satsningar för deltagande och delaktighet. Några exempel är satsningar på barns och ungas ökade delaktighet genom Skapande skola och införandet av

det statliga stödet till kulturskolan, som inte minst syftat till att främja alla barns rätt till kultur. Återinförandet av fri entré till statliga museer 2016 sågs av den dåvarande regeringen som en viktig reform i syfte att bredda deltagandet och nå ut med det offentligt finansierade kulturutbudet till nya grupper. Även satsningen Stärkta bibliotek som regeringen beslutade om 2017 syftade till att ”öka utbudet av och öka tillgängligheten till folkbiblioteksverksamhet” (SFS 2018:66). Ett antal satsningar på digitalisering inom olika delar av kulturlivet, exempelvis på film- och biografområdet, har också genomförts, bland annat i syfte att kunna tillgängliggöra ett bredare kulturutbud i olika delar av landet (Svenska Filminstitutet, 2013). Dessutom lanserade regeringen 2015 en specifik satsning om 130 miljoner kronor på konst och kultur i vissa utvalda områden med lågt valdeltagande. Satsningen genomfördes 2016–2018 och har utvärderats av Kulturanalys (Myndigheten för kulturanalys, 2019b).

I *Kulturanalys 2020* konstaterades att de reformer och satsningar som genomförts än så länge har haft begränsad påverkan på etablerade delaktighetsmönster. Istället talar mycket för att det finns strukturella orsaker till skillnaderna i deltagande i kulturlivet som är svåra att påverka med kulturpolitiska insatser. Kulturanalys uppmuntrade därför i den förra lägesbedömningen till en fortsatt kunskapsutveckling när det gäller de grundläggande orsakerna till skillnader i delaktighet i kulturlivet (Myndigheten för kulturanalys, 2020b).

Vad står vi 2022?

I detta avsnitt redogörs för kunskapsunderlag som Kulturanalys och andra aktörer tagit fram i relation till delaktighetsmålet sedan den förra lägesbedömningen. Det huvudsakliga underlaget utgörs av Kulturanalys kulturvaner rapporter, myndighetens rapporter om pandemins konsekvenser och ett par rapporter som utifrån ett geografiskt perspektiv redogör för tillgången till kultur i olika delar av landet. Avsnittet inleds med en kort sammanfattning av den sista kulturvaner rapporten före pandemin och redogör sedan för hur kulturutbudet och kulturvanorna förändrats som en konsekvens av pandemin.

Kulturvanorna före pandemin

Kulturanalys sista kulturvaneundersökning (Myndigheten för kulturanalys, 2020b) före pandemin visar på stabilitet i befolkningens kulturvanor. I vilken utsträckning invånarna ägnar sig åt att gå på museiutställningar eller dansföreställningar, läsa böcker eller själva skapa och utöva kultur förändras inte nämnvärt över tid. Ett fåtal kulturaktiviteter minskar dock långsamt i omfattning, såsom att besöka bibliotek, gå på och spela teater, medan andra kulturaktiviteter ökar något, såsom att besöka museer, gå på bio eller konserter och lyssna på ljudböcker. De skillnader mellan kvinnor och män och mellan olika socioekonomiska grupper som redogjordes för i den förra lägesbedömningen bestod fram till 2020 (Myndigheten för kulturanalys, 2020d). Andra undersökningar pekar på att även funktionsnedsatta tar del av kulturverksamheter som teater, konserter och museer i mindre utsträckning än genomsnittet. Detta gäller olika typer av funktionsnedsättningar men särskilt för personer med nedsatt rörelseförmåga (SOU 2021:77, s. 161).

Kulturutbudet under pandemin

Pandemin fick drastiska konsekvenser för kulturutbudet. Restriktionerna och de allmänna rekommendationerna innebar att stora delar av kultursektorn stängde ner. Detta gällde både kulturutbudet i statlig, regional och kommunal regi och det kulturutbud som i första hand drivs av privata aktörer eller i regi av aktörer inom det civila samhället. På statlig nivå har ett stort antal museer hållit stängt under pandemin och de publika aktiviteterna på de centrala museerna minskade 2020 med 67 procent jämfört med året innan. Mest minskade antalet konserter, musikevenemang och scenkonstföreställningar på museerna. Dessa minskade med 95 procent under 2020 (Myndigheten för kulturanalys, 2021c, s. 50). På statlig nivå ställde museiverksamheterna, liksom de stora nationalscenerna, om till att erbjuda ett digitalt utbud. Även på regional nivå skedde en omfattande omställning till digitalt utbud samtidigt som de offentligt finansierade kulturverksamheterna i stor utsträckning stängde för fysiska besök.

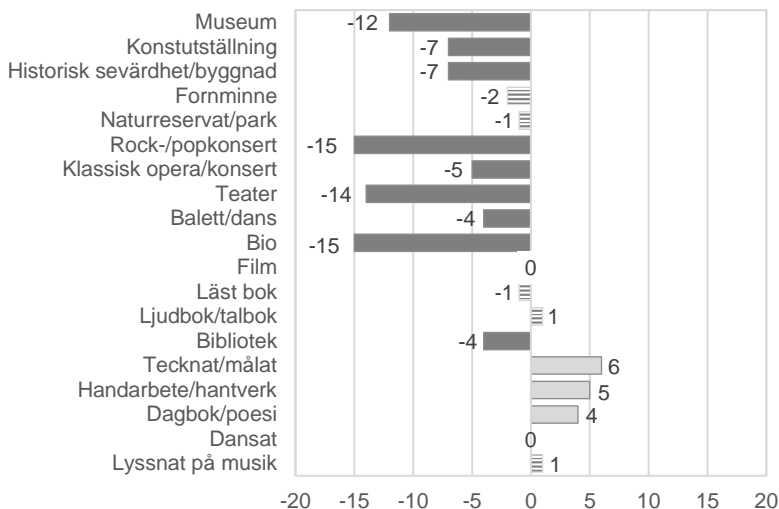
Även kommunerna rapporterar om total eller partiell nedstängning av kulturlivet under perioden 11 mars 2020–1 april 2021. Museer, scenkonstverksamhet, konsthallar, utställningslokaler, filmvisningar och kulturhus var de verksamheter som i störst utsträckning stängde ner helt, medan de kommunala biblioteksverksamheterna i större utsträckning höll öppet. Drygt 20 procent av kommunerna rapporterar att de höll biblioteken öppna i samma utsträckning som tidigare, medan 75 procent av kommunerna uppger att biblioteken delvis hölls stängda. Även när det gäller den kommunala musik- och kulturskolan rapporterade endast en procent av kommunerna att denna stängdes helt under perioden, medan en majoritet av kommunerna genomförde olika typer av anpassningar för att fortsatt kunna bedriva kulturskoleundervisning (Myndigheten för kulturanalys, 2021c, s. 50–55). Enligt en enkät från Kulturrådet som täcker perioden 11 januari–15 mars 2021 rapporterade dock 11 procent av kommunerna att de under denna period helt stängde ner kulturskolan (Kulturrådet, 2021a). I viss utsträckning pekar utvecklingen på att de kommunala verksamheterna har haft svårare att ställa om till digital verksamhet, jämfört med verksamheter på regional och statlig nivå. Tillgängliga data ger också för handen att verksamheter drivna i privat regi eller av aktörer inom det civila samhället i större utsträckning drabbats av total nedstängning. Detta gäller exempelvis musikarrangörer och biografer (Myndigheten för kulturanalys, 2021c).

Kulturvanorna i pandemins tid

Eftersom pandemin ledde till nedstängning av stora delar av kultursektorn innebar det också att befolkningen i betydligt mindre utsträckning tog del av konst och kultur. Samtidigt förstärktes också skillnaden mellan kulturaktiviteter som man kan utföra hemma, som att lyssna på musik, läsa böcker och se på strömmad film, och de kulturaktiviteter som tar plats utanför hemmet. Samtliga besöksaktiviteter minskade markant under 2020 men särskilt andelen som gick på föreställningar, konserter, bio och museum. Även andelen som besökt bibliotek minskade, men inte i samma utsträckning. Samtidigt ökade det egna skapandet och utövandet något. Särskilt stor var ökningen när det gäller data- mobil- och tv-spelande (Myndigheten för kulturanalys, 2021d). Även andelen invånare som ägnade sig åt måleri,

handarbete, hantverksarbete och att skriva dagbok eller poesi var högre 2020 jämfört med 2019. I Figur 9 nedan beskrivs ökningen respektive minskningen för ett urval av kulturaktiviteter (Myndigheten för kulturanalys, 2021e, s.12).

Figur 9. Ökning/minskning (procentenheter), andel minst en gång senaste 12 månaderna och andel minst en gång per vecka (sett på film, lyssnat på musik, läst någon bok), 2020.



Källa: Kulturanalys bearbetning av de nationella SOM-undersökningarna 2019 och 2020. Kommentar: Figuren visar skillnaden mellan 2019 och 2020 i procentenheter. För läst någon bok, sett på film och lyssnat på musik avser differensen en andel om minst en gång i veckan. För övriga kulturvanor redovisas minst en gång under de senaste 12 månaderna.

I de rapporter som Kulturanalys tagit fram finns det inga tecken på att de demografiska och socioekonomiska mönster som länge präglat kulturdeltagande har förändrats under pandemin. De data som rapporterna bygger på omfattar dock kulturvanor från hösten 2019 till hösten 2020, det vill säga även en period före de restriktioner och rekommendationer som infördes först i mars 2020. Det är därför för tidigt att dra några säkra slutsatser om hur pandemin påverkat demografiska och socioekonomiska mönster.

Kulturvaneundersökningen 2020 visar dock att sambandet mellan utbildningsnivå och kulturdeltagande än så länge är starkt och att högutbildade har varit mer kulturaktiva än personer med kortare utbildning, oavsett kulturområde. Liknande samband finns också mellan inkomstnivå och kulturdeltagande även om sambandet där inte är lika starkt. Även de demografiska faktorernas betydelse har kvarstått. Deltagandet i kulturaktiviteter fortsätter att vara högre bland de som bor i storstad jämfört med människor på landsbygd, bland yngre jämfört med äldre och bland kvinnor jämfört med män. När det gäller besöksaktiviteter minskade dessa i alla åldrar men i synnerhet för äldre personer, särskilt när det gäller scenkonst och musik (Myndigheten för kulturanalys, 2021d, 2021e).

Det digitala språng som i viss mån tagits under pandemin har delvis setts som en möjlighet att nå nya målgrupper och också minska skillnaderna i kulturdeltagande mellan stad och landsbygd (SOU, 2021:77). Tillgängliga data visar dock inte på att den digitalisering av kulturutbudet som följt av pandemin har haft någon tydlig positiv inverkan på arbetet med att nå de grupper som i mindre utsträckning tar del av konst och kultur. Även när det gäller deltagande i digitala kulturevenemang deltar högutbildade i större utsträckning än lågutbildade och befolkningen i städer i större utsträckning än befolkningen på landsbygden. Studier från andra länder visar på ett liknande sätt att det digitala utbudet tenderar att nå samma socioekonomiska grupper som det fysiska. Särskilt kopplingen till utbildning är intakt. Dock visar undersökningar att äldre tar del av digitalt utbud i något större utsträckning än befolkningen i allmänhet och att inkomstnivå och kön har svagare koppling till deltagande i det digitala utbudet än till deltagande i det fysiska (SOU 2021:77, s. 169–173).

Pandemins långsiktiga konsekvenser för kulturvanorna

Pandemins långsiktiga konsekvenser för kulturdeltagandet är något som Kulturanalys kommer att följa upp under kommande år. I regeringens återstartsutredning varnas för att pandemin kan komma att få långsiktigt negativa effekter på kulturdeltagandet (SOU 2021:77). Exempelvis kan pandemin ha bidragit till att människor skapat nya rutiner som även på längre sikt påverkar deras benägenhet att ta del av fysiska kulturevenemang. Ett

lägre deltagande i fysiska kulturevenemang under pandemin kan därför enligt utredningen visa sig ha kvardröjande effekter. Utredningen slår samtidigt fast att det är svårt att förutspå effekter av pandemin på kulturdeltagandet, men gör bedömningen att det på kort sikt ”behövs stimulansåtgärder för att få publiken att återvända till kulturens verksamheter” (SOU 2021:77, s. 70).

Kulturens geografiska infrastruktur

Kulturanalys har i tidigare utredningar pekat på att mindre kommuner, särskilt på landsbygden präglas av ett snävare och mer sårbart kulturutbud (Myndigheten för kulturanalys, 2019d). Denna bild bekräftas också i en senare rapport om Nordens kulturella infrastruktur (Kulturanalys Norden, 2022c). Samtidigt visar även denna rapport att samtliga kommuner i Sverige har ett eget kulturutbud och att förekomsten av kulturverksamheter som bibliotek och museer är relativt hög i relation till antalet invånare. Dock är många kommuner, som befolkningsmässigt hör till de mindre, mycket stora till ytan vilket kan ha stor betydelse för tillgängligheten (Kulturanalys Norden, 2022c).

För att ytterligare fördjupa kunskapen om befolkningens tillgång till kulturutbud genomförde Kulturanalys under 2020 en analys av tillgängligheten till biografier för befolkningen i Sverige. Analysen baseras på data för år 2016 och visar att drygt 90 procent av alla vuxna i Sverige nådde minst en biograf inom 15 minuters bilfärd. Inom en halvtimme nådde drygt 99 procent en biograf.² Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att det är stor skillnad på biografernas storlek och mycket stora skillnader i vilket utbud de erbjuder (Myndigheten för kulturanalys, 2020e). Kartläggningen av de nordiska ländernas kulturella infrastruktur visar att ytmässigt stora länder, som exempelvis Sverige och Finland, har större utmaningar att etablera en kulturell infrastruktur. Danmark, som till ytan är ett mindre land, har också en mer sammanhållen kulturell infrastruktur. Detta blir extra tydligt när det gäller tillgängligheten till scenkonstinstitutioner, där den klyfta mellan stad och land som framträder i Sverige och Finland inte alls är lika tydlig i

² Med biograf menas här en lokal avsedd för filmvisning för sittande publik.

Danmark (Kulturanalys Norden, 2022c). Samtidigt kan Kulturanalys i en kommande promemoria visa att även om de svenska scenkonstinstitutionerna är belägna i endast 42 av landets kommuner så nådde dessa verksamheter ut till 267 av landets 290 kommuner under 2020, genom turnerande föreställningar och konserter.³ Det innebär att 92 procent av landets kommuner under 2020 kunde erbjuda minst en föreställning eller konsert i en scenkonstinstitutions regi. Antalet föreställningar skiljer sig dock avsevärt mellan olika kommuner vilket påverkar såväl utbud som tillgänglighet. I Stockholm, Göteborg och Malmö gavs över 500 föreställningar och konserter och i ytterligare 8 kommuner gavs 240–500 föreställningar och konserter. I 125 av kommunerna gavs å andra sidan färre än 10 föreställningar och konserter.

Utöver ovanstående pekar återstartsutredningen på brister i kulturens geografiska infrastruktur inom områdena dans, cirkus samt bild och form. Infrastrukturen för dessa bedöms som svag utanför de större städerna, vilket utgör ett hinder för att verka inom, och ta del av, dessa konst- och kulturformer (SOU 2021:77, s. 150–152). Även den digitala infrastrukturen är i många fall sämre utbyggd på landsbygden vilket delvis kan förklara de sämre möjligheterna att där ta del av kulturevenemang digitalt men också att erbjuda digitala kulturevenemang (SOU 2021:77, s. 169).

Det fortsatta arbetet för ökad delaktighet

Som redogörs för i *Kulturanalys 2020* har den bristande måluppfyllelsen när det gäller delaktighet under årens lopp gett upphov till en rad olika kulturpolitiska satsningar och reformer. Samtidigt har dessa satsningar och reformer haft begränsad effekt när det gäller att minska det gap som finns mellan olika grupper och platser. I detta och nästa avsnitt ges en uppdaterad och framåtsyftande bild av arbetet för ökad delaktighet i kulturlivet.

³ Inräknat är här 74 scenkonstverksamheter med årliga verksamhetsbidrag från stat eller region, inklusive de verksamheter som stat eller region är huvudman för.

Arbetet med breddad delaktighet under pandemin

Eftersom stora delar av pandemin har präglats av nedstängning av kulturlivet har arbetet för breddad delaktighet varit en extra stor utmaning, och i vissa fall har pandemin inneburit att projekt och arbete för breddad delaktighet inte kunnat genomföras som planerat (se exempelvis Kulturrådet, 2021h, s. 28). Mycket av arbetet har handlat om att löpande se över restriktioner för att i möjligaste mån skapa förutsättningar för att alls kunna erbjuda ett kulturutbud, via exempelvis smittsäkra evenemang (Myndigheten för kulturanalys 2021c). Successivt har det dock handlat om att via stöd till kulturaktörer och arrangörer möjliggöra ökat digitalt kulturdeltagande, vilket har snabbat på den digitaliseringsprocess som redan före pandemin sågs som ett verktyg för ökad delaktighet (Regeringskansliet, 2017; Skr. 2017/18:264). Detta arbete har skett på både statlig och regional nivå (Myndigheten för kulturanalys, 2021c). Samtidigt finns, som tidigare nämnts, inga tydliga tecken på att digitaliseringen i sig har breddat delaktigheten.

Satsningar på kulturskolan

Sedan 2016 har det funnits ett särskilt statsbidrag riktat till kulturskolan, som bland annat ska gå till att bredda kulturskolans utbud och till arbete för att nå nya målgrupper (SFS 2019:470). Bidraget fördelas via Kulturskolecentrum på Kulturrådet som har i uppdrag att stödja den kommunala kulturskolan. Kulturskolans verksamhet följs därför upp löpande av Kulturrådet.

Enligt Kulturrådets uppföljning av det statliga kulturskolebidraget gör bidraget stor nytta i arbetet för att ”nå nya barn och unga som inte tidigare deltagit i kulturskolan” (Kulturrådet, 2021e, s. 3). Även i redovisningen av resultaten från bidragen skrivs att ”nya målgrupper har nåtts med bidragets hjälp” och ”flera kulturskolechefer beskriver att de genom bidraget har nått barn och unga som tidigare inte deltagit i kulturskolans ordinarie verksamhet” (Kulturrådet, 2020, s. 20). Att kulturskolorna bedriver ett aktivt arbete för att nå ut till områden med socioekonomiska utmaningar, glesbygd och underrepresenterade grupper beskrivs också i den senaste redovisningen av utvecklingsbidraget (Kulturrådet, 2022a). Arbetet för att bryta snedrekryteringen till kulturskolan var också något som kulturskolorna arbetade

aktivt med även innan inrättandet av Kulturskolecentrum (SOU 2016:69, s. 150). Samtidigt pekar statistiken på att deltagande i kulturskolan alltjämt är stratifierat och de jämförelser som går att göra beträffande utvecklingen mellan 2018 och 2020 indikerar att de socioekonomiska mönstren är intakta (Kulturrådet, 2019a, 2021d, 2021i).

Stärkta bibliotek

Regeringen beslutade 2017 om en satsning, kallad Stärkta bibliotek, om 250 miljoner kronor under perioden 2018–2020. Stödet syftar till att ”öka utbudet av och öka tillgängligheten till folkbiblioteksverksamhet” (SFS 2018:66). Enligt Kulturrådet, som ansvarar för satsningen ska effekterna vara långsiktiga, ”nä fler och öka inkluderingen och delaktigheten” (Kulturrådet, 2019c). Stärkta bibliotek har sedan Kulturanalys förra lägesbedömning förlängts ytterligare tre år fram till och med 2023.

Kulturrådets uppföljningar och redovisningar av bidraget Stärkta bibliotek ger en positiv bild av bidragets effekter på tillgänglighet och breddat deltagande (se t.ex. Kulturrådet, 2021g, 2021h). Exempelvis har samtliga 290 kommuner sökt och beviljats bidrag. Bidragen rapporteras ha gått till en rad olika insatser med potential att öka delaktigheten såsom vidgade öppettider, uppsökande verksamhet, biblioteksbusar, kompetensutveckling av bibliotekarier, digital utveckling, språkcaféer, läsfrämjande insatser och satsningar på unga. Kulturrådet uppger också att de vid fördelningen av bidraget tagit extra hänsyn till socioekonomiskt utsatta kommuner och glesbygd (Kulturrådet, 2021g).

I den externa uppföljning som publicerades hösten 2021 skrivs dock att få bifallna projekt haft explicit fokus på att undersöka biblioteks existerande eller potentiella användargrupper (Kulturrådet, 2021h). Detta kan tänkas försvåra värderingen av huruvida bidraget verkligen har nått nya grupper. Även den externa uppföljningen bedömer emellertid satsningens effekter som positiva. Det som framför allt betonas är att satsningen lett till ett ökat utbud på biblioteken. Intervjuerna med bibliotekschefer och medarbetare lyfter också fram exempel på projekt som varit inriktade på att nå fler och nya

grupper. Samtidigt är det svårt att, utifrån rapporterna, bedöma projektens effekter och huruvida arbetet för att nå nya målgrupper har varit framgångsrikt (Kulturrådet, 2021g, 2021h).

Fri entré på museer

År 2016 återinfördes fri entré på ett antal statliga museer. Kulturanalys tidigare uppföljningar har inte kunnat visa på att museerna lockat nya grupper av besökare. Samtidigt har vi konstaterat att det behövs ytterligare underlag för att kunna bedöma utvecklingen (Myndigheten för kulturanalys, 2019a, 2020b, 2021a). Detta är därför en angelägen reform att utvärdera, specifikt utifrån perspektivet breddat deltagande. Den internationella forskningen utgör heller inget underlag för att dra slutsatsen att fri entré har några entydiga effekter på sammansättningen av museibesökarna (se exempelvis Martin, 2003; DC Research, 2016).

Regionernas och kommunernas generella arbete

Sedan *Kulturanalys 2020* har Kulturrådet genomfört en undersökning av hur regioner och verksamheter som får stöd via kultursamverkansmodellen arbetar med breddat deltagande. Undersökningen visar på ett mångfacetterat delaktighetsarbete inom olika konst- och kulturområden på regional nivå. Kulturrådet påpekar att arbetets utformning skiljer sig åt mellan regionerna och mellan olika konst- och kulturformer, men ser samtidigt tydliga mönster i delaktighetsarbetet på regional nivå (Kulturrådet, 2021b).

Kulturrådet identifierar framför allt tre kategorier av arbetssätt för att öka tillgängligheten till kultur i regionerna, 1) insatser för logistisk tillgänglighet, 2) insatser för geografisk/digital tillgänglighet och 3) insatser för relationell tillgänglighet. Insatser för *logistisk tillgänglighet* handlar om att regionala verksamheter genomför insatser för ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, olika språkbakgrund eller att genom prissättning göra specifika verksamheter eller evenemang mer tillgängliga. Ibland är arbetet fokuserat på vissa målgrupper, exempelvis barn och unga. *Geografisk/digital tillgänglighet* handlar om det arbete regionerna gör för att nå ut med verksamheter till så många olika delar av regionen som möjligt. Här arbetar

regionerna exempelvis med mobila eller turnerande verksamheter, visningar av konst i lokaltrafiken och erbjudande om transport till kulturevenemang. Inkluderat här är också sådant som att erbjuda digitala hjälpmedel i syfte att möjliggöra för fler att ta del av kultur. *Relationell tillgänglighet* beskrivs som det arbete verksamheterna gör för att främja ”känedom om, delaktighet i och intresse för verksamheten” (Kulturrådet, 2021b, s. 11). Här uppger de regionala kulturverksamheterna att de arbetar med skapande av ett utbud som tilltalar olika målgrupper, kommunikativa insatser, olika grader av aktivt deltagande och möjligheter till interaktivitet. När det gäller målgruppsarbetet är barn och unga den vanligaste prioriterade målgruppen (Kulturrådet, 2021b).

Kulturanalys utredning *Så fri är konsten* bekräftar att tillgänglighet och breddat deltagande i kulturlivet är ett centralt mål på såväl regional som kommunal nivå. Målet om breddad delaktighet finns både i övergripande planer och i mer detaljerade styrdokument. Det är exempelvis vanligt att regionala kulturinstitutioner har krav på sig att vara närvarande i olika delar av regionerna och rikta specifik verksamhet mot barn och unga. Som tidigare nämnts kombineras dock detta med en rad andra förväntningar där kultursektorn också förväntas bidra till olika aspekter på regional utveckling. Det bör i detta sammanhang finnas en vaksamhet för hur förväntningarna, och ibland kraven, på att konsten och kulturen ska bidra till olika samhällsmål kan påverka arbetet för breddad delaktighet. I detta fall handlar det alltså om att det kan finnas målkonflikter mellan arbetet för breddad delaktighet och regionernas ambitioner att utifrån samhällsmålets olika intentioner bruka kulturen som ett medel för regional utveckling och attraktivitet (Myndigheten för kulturanalys, 2021h).

Kultursamverkansmodellen

Införandet av kultursamverkansmodellen 2011 är i flera avseenden relaterat till delaktighetsmålet. Införandet av modellen var i sig ett sätt att decentralisera kulturpolitiken och göra det möjligt för fler aktörer att påverka beslutsprocesser inom kulturlivet. Besluten skulle föras närmare medborgarna och det regionala mandatet skulle stärkas. De utvärderingar

som gjorts av samverkansmodellen och dess olika delar har genom åren uppvisat ett blandat resultat (Myndigheten för kulturanalys, 2013, 2020a; Kulturutskottet, 2015). Vad som är tydligt är att den statliga nivån, via bidragsordningen som styr kultursamverkansmodellen och Kulturrådets beredning av de regionala kulturplanerna, fortfarande har ett centralt inflytande över den regionala kulturpolitiken. Samtidigt finns rapporter som visar att de regionala samråd som involverar kommuner, det civila samhället och professionella kulturskapare successivt förbättrats i fråga om transparens, dialog och samverkan (Kulturutskottet, 2015; KLYS, 2019, 2021). I den översyn som Kulturanalys gjort av filmområdets roll och utveckling inom kultursamverkansmodellen ges samtidigt exempel på att de regionala filmverksamheterna upplever ett ökat avstånd till beslut som berör dem. Kultursamverkansmodellens etablering har i detta sammanhang också sammanfallit med en förvaltningsmässig integrering av konsulentverksamheten som i flera regioner upplevs ha ökat avståndet mellan de regionala konsulenterna och målgrupperna för verksamheten (Myndigheten för kulturanalys, 2020a).

Hur kan delaktighetsmålet nås?

Insatserna och reformerna för ökad delaktighet har över tid varit relativt många. Samtidigt har delaktighetsmönstren förblivit intakta. För att utveckla kulturpolitiken ytterligare mot ökad likvärdighet behövs därför fördjupad kunskap om hindren för breddad delaktighet. Detta inkluderar bland annat kunskap om kopplingen mellan utbildning och kulturvanor. Av betydelse kan här vara sådana insatser som når alla barn i skolan till skillnad från insatser som kräver antingen föräldrars engagemang, som i fallet med kulturskolan, eller skolhuvudmännens engagemang som i fallet med Skapande skola. I detta sammanhang bör betydelsen av de estetiska ämnernas status och plats i grundskolan ses över.

Avslutningsvis är det en viktig fråga i vilken utsträckning målet om allas möjlighet att delta i kulturlivet kan uppnås med hjälp av kulturpolitiska insatser. Detta är något som Kulturanalys problematiserat i ett antal rapporter

under senare år (Myndigheten för kulturanalys, 2019b, 2019c, 2020b). Även i Kulturrådets genomgång av regionernas arbete för ökad delaktighet tas denna fråga upp:

Några regioner lyfter i sina enkätsvar att ett ojämnt kulturdeltagande har att göra med större perspektiv på samhällsutvecklingen, exempelvis socioekonomiska aspekter, som inte kultursektorn själv kan råda bot på. (...) Av naturliga skäl påverkas kulturdeltagandet av utvecklingen och politiken inom andra samhällsområden och vi som fördelar stöd till kultur måste försöka sälla i vad kulturpolitiken kan påverka respektive inte påverka när det handlar om delaktighet i kulturlivet (Kulturrådet, 2021b, s. 15).

För att bedöma effektiviteten i det arbete som statliga myndigheter, såväl som regioner och kommuner genomför för ökad delaktighet behövs därför ökad kunskap både om olika åtgärders effekter och om de grundläggande orsakerna till det ojämlika deltagandet. I detta sammanhang utgör återstartsutredningens förslag att analysera och kartlägga orsakerna till det ojämlika deltagandet ett viktigt initiativ. Vi välkomnar därför att regeringen gett Kulturanalys i uppdrag att ”kartlägga och analysera hinder för allas lika möjligheter att delta i kulturlivet”, ett uppdrag som också inkluderar frågor om snedrekryteringen i kulturlivet (Kulturdepartementet, 2021).

Sammanfattning

- Pandemin har inneburit att det fysiska kulturutbudet drastiskt har minskat, vilket också lett till en generell minskning i kulturdeltagande.
- Särskilt på statlig och regional nivå har insatser genomförts för att ställa om till digitalt kulturutbud. På kommunal nivå har verksamheter i stor utsträckning stängt ner men bibliotek och Kulturskola har i stor utsträckning fortsatt hålla öppet, även om det i större utsträckning inneburit digitala lösningar.
- De socioekonomiska skillnader i kulturdeltagande som Kulturanalys tidigare rapporterat om ser utifrån tillgängliga data ut att ha bestått under pandemin. Det är dock för tidigt att dra säkra slutsatser om pandemins påverkan på delaktighetsmönster. Det digitala språng som tagits under pandemin ser än så länge inte ut att ha påverkat de grundläggande mönster som finns när det gäller olika gruppers kulturdeltagande.
- När det gäller kulturens geografiska infrastruktur finns stora skillnader inom landet, samtidigt som undersökningar visar att samtliga kommuner erbjuder ett grundläggande kulturutbud. Stora delar av landet nås också av scenkonstinstitutionernas turnerande verksamhet.
- Åtgärder och insatser genomförs på samtliga politiska nivåer för att bredda deltagandet och delaktigheten i kulturlivet. Det råder dock fortsatt osäkerhet kring dessa åtgärders och insatserns effekter. Kulturanalys ser därför positivt på att regeringen tagit utredningsinitiativ för att fördjupa kunskapen på detta område.

Kulturanalys bedömning

I detta kapitel presenterar Kulturanalys sin bedömning av hur utvecklingen inom kulturområdet förhåller sig till de kulturpolitiska målen. Bedömningen grundar sig på den analys av framför allt våra egna undersökningar och rapporter, men också andra aktörers kunskapsunderlag, som vi presenterat i föregående kapitel. I analysen, som fokuserar på utvecklingen under perioden 2020–2021, har vi identifierat tre huvudteman: kulturens ekonomiska och sociala villkor, konstens och kulturens frihet samt delaktigheten i kulturlivet.

Vi kommer att presentera bedömningen utifrån det analysraster som introducerades i inledningskapitlet och som utgår från de tre övergripande nationella kulturpolitiska målen: självständighetsmålet, delaktighetsmålet och samhällsmålet. Kapitlet är upplagt så att vi först presenterar vår bedömning utifrån tillgänglig kunskap, för vart och ett av de kulturpolitiska målen. 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 de två delområden som handlar om kulturens ekonomiska och sociala villkor samt kulturens oberoende ställning.

Kulturens ekonomiska och sociala villkor

Coronapandemin har fått akuta negativa konsekvenser för kulturens ekonomiska och sociala villkor. Detta beror i första hand på att de restriktioner som tillämpats på kulturområdet inneburit att stora delar av sektorn varit helt eller delvis nedstängd under perioden 2020–2021. Då kulturverksamhet i stor utsträckning är beroende av fysiska besök av en

betalande publik har detta lett till ett mycket kraftigt intäktsbortfall för majoriteten av verksamheterna på kulturområdet. Kulturområdet tillhör de sektorer som drabbats hårdast av pandemin, oavsett om vi ser till intäkter, omsättning eller sysselsättning.

Även om kulturområdet som helhet drabbats hårt, är det tydligt att vissa delar drabbats hårdare än andra. Underlag från Kulturanalys och andra myndigheter såväl som återstartsutredningen visar att verksamheter i offentlig regi klarat sig bättre än verksamheter i privat och ideell regi. Detta beror på att verksamheter som huvudsakligen är offentligt finansierade varit bättre rustade att hantera det stora intäktsbortfallet jämfört med verksamheter som i större utsträckning är beroende av egenfinansiering i form av exempelvis biljettintäkter och medlemsavgifter. Det är också fallet att konstnärer och kulturskapare med anställning klarat sig förhållandevis bra i ekonomiska termer. Dock är många konstnärer och kulturskapare antingen egenföretagare eller så kallade kombinatörer (det vill säga både egenföretagare och periodvis anställda) och denna grupp har drabbats hårdare.

Under pandemin har stora ekonomiska krisinsatser genomförts, i första hand av regeringen. Kulturanalys officiella statistik visar att de offentliga utgifterna ökade kraftigt under 2020 jämfört med 2019. Dessförinnan har offentliga utgifter kännetecknats av en relativ stabilitet under den senaste tioårsperioden. Förändringen 2020 kan huvudsakligen förklaras av att staten ökade sina utgifter kraftigt. Kulturpolitiken har alltså genom en relativt omfattande förstärkning av den offentliga finansieringen försökt stödja kulturområdets aktörer i att hantera pandemins konsekvenser. Bidragsgivande myndigheter har på kort tid fördelat upprättade krisstöd och myndigheterna har justerat krisstödens utformning kontinuerligt, baserat på egna uppföljningar. Sammantaget har regering, regioner och kommuner uppvisat förståelse för att särskilda ekonomiska insatser krävs för att upprätthålla den infrastruktur på kulturområdet som är nödvändig för att kulturverksamheterna ska kunna överleva och bedriva verksamhet. Krisstöden har också gradvis anpassats bättre till behoven på kulturområdet.

Samtidigt pekar mycket på ett behov av ytterligare ekonomiska insatser. Detta beror delvis på att smittspridningen fortsatt under senare delen av 2021 och början av 2022, vilket föranlett skärpta restriktioner som drabbat kulturområdet. Men det beror också på att pandemins påverkan förstärkt de strukturella problem som präglat kulturområdet sedan länge. I ekonomisk bemärkelse beror dessa strukturella problem i stor utsträckning på att konstnärer och kulturskapare kombinerar olika intäktskällor vilket nuvarande ersättningsmodeller inte är anpassade till. I social bemärkelse består problemet i att befintliga trygghetssystem inte är anpassade till konstnärers och kulturskapares arbetsvillkor. Konstnärer och kulturskapare har under lång tid arbetat under ekonomiskt sämre förutsättningar än andra grupper i samhället med motsvarande krav på utbildning och yrkeserfarenhet. Denna situation har förvärrats under pandemin.

Även de institutioner som har att förmedla professionella konstnärers och kulturskapares verk och göra det möjligt för invånarna att delta i kulturlivet, har under en längre tid stått inför ekonomiska utmaningar som tydliggjorts under pandemin. Inte minst handlar dessa utmaningar om att verksamhetsanslagen urholkats av lönekostnadsutvecklingen. Därtill har Kulturanalys, liksom Riksantikvarieämbetet, konstaterat att det finns en diskrepans mellan å ena sidan de krav och förväntningar på kulturinstitutionernas verksamhet som fastställs av uppdragsgivarna och, å den andra, de ekonomiska resurser som ställs till förfogande för att uppfylla dessa krav och förväntningar. Detta innebär att Kulturanalys slutsats från våra tidigare lägesbedömningar kvarstår: de ekonomiska förutsättningarna för kulturområdet behöver förstärkas.

Att utveckla kulturpolitiken i syfte att förbättra måloppfyllelsen gällande ekonomiska villkor är inte bara en fråga om att tillskjuta mer pengar, även om detta framstår som avgörande för att hantera pandemins konsekvenser. För att åtgärda strukturella problem behövs mer kunskap om kulturens samlade finansiering så att vi kan bedöma nuläge, konsekvenser samt eventuella politiska initiativ. Särskilt behöver vi mer tillförlitliga uppgifter och statistik om privat finansiering av kultur, men också om de ideella insatser som inte ingår i folkbildningen (där tillgången till statistik och analys

via Folkbildningsrådet är god). Därtill behöver vi kunskap om de konsekvenser som olika finansieringskällor får i relation till de kulturpolitiska målen.

I fråga om kulturens sociala villkor har regeringen tillsatt flera utredningar som syftar till att förbättra trygghetssystemen för konstnärer och kulturskapare. Om och när föreslagna åtgärder genomförs behöver de följas upp och utvärderas för att bedöma om de förbättrat konstnärers och kulturskapares sociala villkor.

Konstens och kulturens frihet

Rimliga ekonomiska och sociala villkor är en grundförutsättning för ett fritt och självständigt kulturliv. Lika centralt är dock att kulturpolitiken är befriad från styrning som riskerar att begränsa den konstnärliga friheten. Det är därför inte bara viktigt att det finns tillräckliga ekonomiska förutsättningar, utan det är också viktigt hur processen ser ut när resurser fördelas. I svensk kulturpolitik, liksom i övriga Norden, hävdas därför idealet om konstnärlig frihet och den så kallade armlängdsprincipen. I korthet innebär detta att det ska finnas ett organisatoriskt skydd som hindrar politisk styrning av konstens och kulturens innehåll och att konstnärliga och kulturella processer ska tillåtas vara så fria som möjligt. Enligt detta synsätt ska bedömning av konstnärligt och kulturellt innehåll lämnas åt de konstnärliga professionerna och utgå från konstnärliga kvalitetskriterier.

I den utredning som Kulturanalys genomförde på uppdrag av regeringen drogs emellertid slutsatsen att det i Sverige äger rum kulturpolitisk styrning som påverkar, eller riskerar att påverka, den konstnärliga friheten på ett negativt sätt. Vi konstaterar att principen om armlängds avstånd är svår att realisera på regional och kommunal nivå. Att principen är svår att realisera beror på att den tudelning mellan politiskt beslutsfattande och genomförande av beslut genom fristående myndigheter som finns på statlig nivå saknas i regioner och kommuner. På kommunal nivå belyses denna problematik av ett antal exempel på när politiken, ibland genom enskilda politiker, agerar i direkt syfte att påverka konstens och kulturens innehåll. Kulturanalys

rekommenderar därför regioner och kommuner att ändå utnyttja de möjligheter som kommunallagen erbjuder för att på olika sätt öka avståndet mellan politiskt beslutsfattande och konstnärligt och kulturellt innehåll. Det kan exempelvis ske genom att i större utsträckning involvera externa sakkunniga i bedömningsprocesser och genom att se över möjligheterna att i större utsträckning inkludera icke-politisk representation i regionala och kommunala kulturinstitutioners styrelser.

Kulturanalys utredning visar också att den nu gällande kulturpolitiska styrningen genom mål, instruktioner och bedömningskriterier påverkar, eller riskerar att påverka, den konstnärliga friheten negativt. På kommunal och framför allt regional nivå förekommer en typ av instrumentalisering som framställer konst och kultur som redskap för att nå mål inom andra samhällsområden, exempelvis ekonomisk tillväxt, regional utveckling och förbättrad folkhälsa. Detta synsätt för med sig risker för konstens och kulturens frihet och obundenhet. Konkret innebär det att konst- och kulturverksamheter kan komma att värderas utifrån sina möjligheter att bidra till de mål och effekter som efterfrågas. I förlängningen kan detta också komma att återspeglas i hur olika konst- och kulturformer värderas och i bedömningen av det konstnärliga och kulturella innehållet. Detta förhållningssätt till konst och kultur har uppmärksamrats även i den internationella forskningen och är en typ av instrumentalisering som arm-längdsprincipen syftar till att undvika.

När det gäller den statliga bidragsgivningen är det framför allt de horisontella perspektiven kring exempelvis jämställdhet, mångfald och olika gruppers rättigheter som riskerar att överskugga målet om konstnärlig frihet. Konkret presenterar vår utredning exempel på hur både regering och bidragsgivande myndigheter i strategier, instruktioner, bidragskriterier och kommunikation till bidragssökande, riskerar att ge intryck av att specifika perspektiv och teman efterfrågas i det konstnärliga innehållet.

Med anledning av vår utredning har regeringen genomfört förändringar i regleringsbrev till bidragsgivande myndigheter i syfte att stärka den konstnärliga friheten. Kulturanalys bedömer att intresset för att stärka den

konstnärliga friheten också är stort hos regioner och kommuner. Aktörer på samtliga politiska nivåer ger uttryck för behovet av ytterligare kunskap och dialog i frågan. De eventuella förändringar som genomförs i syfte att stärka armlängdsprincipen och den konstnärliga friheten behöver dock följas upp och utvärderas under kommande år.

Delaktighetsmålet

Vår analys av delaktighetsmålet berör de delområden som benämns deltagande i bildningsverksamhet, eget skapande och kultur, samt kultur i hela landet.

Deltagande i bildningsverksamhet, eget skapande och kultur

När det gäller invånarnas möjligheter att ta del av och göra kultur, har Kulturanalys rapporter om kulturvanor över tid genererat en ganska tydlig bild. Deltagandet är kopplat till socioekonomiska faktorer, i synnerhet utbildning, men också boendeort och demografiska faktorer som kön och ålder. Då pandemin inneburit att det periodvis inte funnits något fysiskt kulturutbud att ta del av har det i stor utsträckning varit omöjligt för invånarna att delta. När det gäller det faktiska deltagandet under pandemin finns det tecken på att mönstren baserade på socioekonomiska och demografiska faktorer huvudsakligen består. Den digitalisering av kulturutbud som pandemin intensifierat verkar inte i nämnvärd grad ha ändrat sammansättningen bland dem som tar del av kultur. Hur digitaliseringen påverkar deltagandet i kulturlivet behöver dock belysas i ett långsiktigt perspektiv för att vi ska kunna dra välgrundade slutsatser. Därtill behöver vi mer kunskap om sambanden mellan utbildning och människors kulturvanor för att fördjupa kunskapen om de bakomliggande orsakerna till skillnaderna i kulturdeltagande. Detta behövs för att i större utsträckning än idag utforma insatser som långsiktigt skapar likvärdiga möjligheter för allas delaktighet i kulturlivet. Som ett belysande exempel är även deltagandet i kulturskolan socioekonomiskt stratifierat. Detta ger anledning att överväga fler insatser som når samtliga barn, och som därmed blir mindre beroende av exempelvis

föräldrarnas socioekonomiska bakgrund och engagemang. En möjlig åtgärd skulle kunna vara att tilldela de estetiska ämnena större betydelse i grundskolan.

Kultur i hela landet

En förutsättning för att alla ska kunna delta i kulturlivet är att det finns ett kulturutbud över hela landet. Detta förutsätter i sin tur att konstnärer och kulturskapare har möjlighet att verka över hela landet. Kulturanalys kan med hänvisning till såväl nationella som nordiska kartläggningar konstatera att den geografiska infrastruktur som krävs för att skapa, upprätthålla och förmedla kulturutbud är sårbar, då den i stora delar av landet i första hand upprätthålls av enskilda aktörer och aktörer i det civila samhället. Pandemin har tydliggjort denna sårbarhet.

Regioner och kommuner är avgörande för att tillhandahålla ett kulturutbud i hela landet och de har genomfört viktiga insatser för att upprätthålla kulturutbudet under pandemin, men det har också blivit tydligt att det i första hand är den statliga nivån som haft ekonomiskt utrymme att genomföra särskilda krisinsatser. Detta kan delvis förklaras av skillnader i budgetutrymme, där regioner och kommuner även innan pandemin var ekonomiskt pressade med anledning av den demografiska utvecklingen. Men det kan också finnas anledning att närmare belysa det behov av förbättrad dialog och kommunikation mellan de politiska nivåerna som identifierats under pandemin. Uppföljningar och granskningar av kultursamverkansmodellen visar att såväl dialogen mellan statlig och regional nivå som den mellan offentliga aktörer och aktörer i kulturlivet och det civila samhället intensifierats jämfört med tidigare. Under pandemin underlättade också kultursamverkansmodellen fördelningen av statliga och regionala krisstöd. Men de intervjuer med företrädare för kommuner och det civila samhället som Kulturanalys, men också återstartsutredningen, genomfört pekar på att dialogen och kommunikationen kan vidareutvecklas.

Att aktörer i det civila samhället – exempelvis hembygdsföreningar, bygdegårdar, kulturföreningar och studieförbund – utgör bärande delar i den infrastruktur som skapar möjligheter för människor att själva vara aktiva i

kulturlivet har tydliggjorts under pandemin. Aktörer i det civila samhället är också viktiga som arrangörer och för att tillhandahålla lokaler som skapar möjligheter för konstnärer och kulturskapare att förmedla sin verksamhet till en publik. Det finns anledning att se över om existerande offentliga stöd möjliggör för aktörer inom det civila samhället att fortsatt spela den avgörande roll de idag har.

Samhällsmålet

Samhällsmålet är det kulturpolitiska mål där vi i störst utsträckning saknar tillförlitliga kunskapsunderlag för att bedöma måluppfyllelse. Därför ägnar vi analysen i denna lägesbedömning åt ett resonemang om hur målet kan tolkas och förstås.

Konst och kultur som utgångspunkt

I vår målanalys konstaterar vi att med samhällsmålet vill regeringen, i den proposition som ligger till grund för nu gällande kulturpolitiska mål, stärka konstens och kulturens roll i samhället. Som målet formuleras och motiveras handlar det framför allt om att konstens och kulturens perspektiv ska integreras i andra samhällsområden, inte att andra samhällsområdets perspektiv ska integreras i kulturområdet. Samtidigt präglas propositionen av en dubbelhet då den också innehåller delar som snarare fokuserar på kulturens bidrag till mål inom andra samhällsområden, exempelvis hälsa, hållbar utveckling och regional tillväxt. Förväntningar på kulturens positiva samhällseffekter blandas här med formuleringar om vikten av att beakta ”kulturens egenvärde och den konstnärliga integriteten” (prop. 2009/10:3, s. 26).

Denna dubbelhet tenderar att prägla såväl kulturpolitiken på olika nivåer som utredningar om densamma. Detta gäller också utredningar från Kulturanalys. I vår förra lägesbedömning lyfte vi exempelvis fram kulturens ekonomiska respektive kulturella värde i relation till samhällsmålet. Kulturens ekonomiska värde diskuterade vi i första hand i termer av kulturella och kreativa näringar, det vill säga marknadsbaserad näringsverksamhet. Det kulturella värdet synliggjorde vi genom ett resonemang om kulturens

betydelse för demokrati och hållbar utveckling samt, på ett kanske mer konkret sätt, kulturens betydelse för samhällsplanering och samhällsbyggnad inom exempelvis kulturmiljöområdet (Myndigheten för kulturanalys, 2020b, s. 81–83). Återstartsutredningen resonerar på ett liknande sätt i sin redogörelse för utvecklingsmöjligheterna gällande samhällsmålet. Även om återstartsutredningen inledningsvis gör tydligt att samhällsmålet ”inte handlar om att kulturen har i uppgift att bidra till andra politikområden” (SOU 2021:77, s. 185), så har redogörelsen ett tydligt fokus på konstens och kulturens reella och potentiella bidrag till mål inom olika samhällsområden och hur detta bidrag kan och bör stärkas. Utöver de perspektiv som redan nämnts – kulturella och kreativa näringar, demokratiutveckling, hållbar utveckling och samhällsplanering – fokuserar återstartsutredningen även på kulturens betydelse för hälsa (SOU 2021:77, s. 185–212).

Kulturanalys bedömning är att så fort vi skapar en lista över hur konst och kultur kan främja andra perspektiv och samhällsområden uppstår en risk för att vi bedömer konst och kultur (även innehållsmässigt) utifrån andra områdets kriterier istället för utifrån konstens och kulturens egna. Ett konkret exempel är risken för att de kriterier för ekonomisk tillväxt som näringspolitiken tillämpar på kulturella och kreativa näringar också kommer att tillämpas på annan konstnärlig och kulturell verksamhet. Ett annat exempel är risken för att de indikatorer som utvecklats i relation till de 17 globala målen inom Agenda 2030 direkt eller indirekt används för att bedöma olika konst- och kulturformers värde samt deras konstnärliga och kulturella innehåll. Sammantaget menar Kulturanalys att det finns skäl för regeringen att förtydliga samhällsmålets intention. En central fråga är här om samhällsmålet ska tolkas som att det är konstens och kulturens perspektiv som ska genomsyra samhället, eller om konstens och kulturens värden ska bedömas utifrån måttstockar inom andra politikområden. Risken för reella målkonflikter är större utifrån den sistnämnda tolkningen.

Målen i relation till varandra

Kulturanalys menar att de kulturpolitiska målen visserligen kan bedömas enskilt, men att de också bör bedömas som en helhet. På så sätt blir såväl målens ömsesidiga beroende som deras potentiella inbördes konflikter lättare att identifiera.

Vår analys av självständighetsmålet, delaktighetsmålet och samhällsmålet visar att målen är beroende av varandra. Om inte tillräckliga ekonomiska förutsättningar finns för konstnärer, kulturskapare, kulturinstitutioner och kulturverksamheter att verka fritt och obundet, finns inga förutsättningar för att skapa och tillgängliggöra ett kulturutbud för invånarna att ta del av. Och om vi inte motverkar exkludering och hinder för deltagande i kulturlivet försämras förutsättningarna för såväl konstnärlig utveckling som allas möjligheter att utöva kultur. Då skapas inte heller förutsättningar för kulturen att prägla samhällets utveckling. Dessa konsekvenser har blivit ännu tydligare när pandemin medfört att stora delar av kulturområdet stängt ned.

I linje med detta resonemang visade vi i inledningskapitlet hur målens relation till varandra kan gestaltas i form av överlappande cirklar. Detta sätt att beskriva målen innebär i någon mån att målen jämföras och ges samma tyngd. Detta är dock inte självklart utifrån hur målen skrivs fram i propositionen. Som vi konstaterade i inledningskapitlet skrivs exempelvis betydelsen av ett fritt och obundet kulturliv fram på följande sätt:

Konsten måste få utvecklas på egna villkor ... Att slå vakt om kulturens möjlighet att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället är därför den grundläggande uppgiften för kulturpolitiken. (Prop. 2009:10, s. 27)

Hur denna formulering ska tolkas är inte givet. Men formuleringen att detta utgör ”den grundläggande uppgiften för kulturpolitiken” väcker frågan om huruvida kulturens obundenhet ges en särställning i propositionen. Formuleringen kan tolkas i den riktningen, vilket i så fall innebär att arbetet för breddad delaktighet och kulturens roll i samhället alltid bör ta sin utgångspunkt i konstens och kulturens fria och obundna ställning.

Kulturanalys har tidigare efterfrågat att regeringen tydliggör hur relationen mellan de olika kulturpolitiska målen ska förstås (Myndigheten för kulturanalys, 2020b, 2021b).

Angelägna områden för politik

I *Kulturanalys 2020* gjorde Kulturanalys den sammanfattande bedömningen att regeringen behöver 1) tydliggöra innebörden av likvärdiga möjligheter att ta del av kultur och utveckla sin politik på området; 2) främja samarbete mellan departementen för att stärka kulturens och kulturskaparnas roll i samhället; 3) föra en tydligare dialog med regional och kommunal nivå i arbetet med att förbereda kulturpolitiska reformer och insatser och anpassa bidragsform till syftet med bidraget; 4) utifrån konsekvenser i relation till de kulturpolitiska målen göra en översyn av hur icke-offentliga aktörer i ökad utsträckning skulle kunna bidra till kulturens finansiering; samt 5) tydliggöra sin syn på inbördes beroenden och potentiella konflikter mellan målformuleringar på kulturområdet (Myndigheten för kulturanalys, 2020b, s. 84–86).

Pandemins konsekvenser har föranlett särskilda insatser av regeringen och viktiga kunskapsunderlag om såväl pandemirelaterade som strukturella problem på kulturområdet har tillkommit under perioden 2020–2021. Samtidigt har inte kulturpolitiken förändrats så mycket att de rekommendationer vi gav för två år sedan inte längre är aktuella. I det följande avsnittet vidareutvecklar och förtydligar vi därför i princip redan givna rekommendationer.

Konst och kultur i fokus för kulturpolitiska mål

Kulturanalys bedömning är att den kulturpolitiska målstrukturen är komplex då den består av både mål på olika nivåer och tvärspektoriella mål. Målkonflikter går inte alltid att undvika, men för att fatta välgrundade beslut är det viktigt att regeringen på förhand identifierar hur målen såväl stödjer varandra som hamnar i potentiell konflikt.

Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att:

Med konst och kultur som utgångspunkt tydliggöra hur den ser på hur de kulturpolitiska målen förhåller sig såväl till varandra som till övriga mål inom den kulturpolitiska målstrukturen. Övriga mål inkluderar både tvärsektoriella mål och mål för kulturens olika delområden.

Mot bakgrund av att Kulturanalys i sin utredning om den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten kunde konstatera att styrning med negativ påverkan förekommer, eller riskerar att förekomma, bedömer vi att det finns anledning att fortsätta belysa denna fråga.

Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att:

Återkommande se över den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten. Sådana översyner bör också kunna inkludera de lagstyrda områdena inom kulturpolitiken.

En viktig förutsättning för att nå självständighetsmålet är också att motverka hot, hat och trakasserier riktade mot konstnärer och kulturskapare. Kulturanalys genomförde 2016 en nationell studie på detta tema. Inom ramen för vårt nordiska uppdrag kommer vi under 2023 och 2024 återigen att genomföra en studie av hur konstnärer och kulturskapare upplever situationen, vilken kommer att kunna användas som ett underlag för eventuella politiska åtgärder.

Översyn av kulturens samlade finansiering

Kulturanalys konstaterar att de ekonomiska förutsättningarna på kulturområdet kan förbättras. I nuläget har vi en god bild av den offentliga finansieringens utveckling över tid, men vi saknar tillförlitliga uppgifter om såväl näringslivets och hushållens finansiering som finansiering från det civila samhället. Erfarenheter från övriga nordiska länder visar att icke-offentlig finansiering kan utgöra ett viktigt komplement till offentlig finansiering, vilket inte minst har blivit tydligt under pandemin. Detta har också föranlett återstartsutredningen att föreslå att förutsättningarna för en

kulturstiftelse utreds. Samtidigt finns mycket begränsad kunskap om hur icke-offentlig finansiering överlag påverkar såväl den konstnärliga friheten som bredden och deltagandet i kulturlivet.

Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att:

Göra en översyn av hur icke-offentliga aktörer bidrar, och om de i ökad utsträckning skulle kunna bidra, till finansieringen av kulturverksamhet. En sådan översyn bör särskilt beakta vilka effekter olika finansieringskällor kan få i relation till de kulturpolitiska målen.

En infrastruktur som gör det möjligt för alla att delta

Pandemin har tydliggjort att kulturområdet består av en komplex infrastruktur, där institutioner, organisationer, företag och enskilda utövare baserade i offentlig och privat sektor och i det civila samhället är beroende av varandra för att kunna bedriva verksamhet. Kulturanalys har genom såväl nationella som nordiska kartläggningar visat att denna infrastruktur redan innan pandemin var sårbar, särskilt i landsbygdskommuner. Oberoende av pandemin står också regional och kommunal nivå inför ekonomiska utmaningar med anledning av den demografiska utvecklingen, vilket riskerar att påverka finansieringen av kulturens geografiska infrastruktur negativt. Samtidigt är denna infrastruktur avgörande för att skapa, upprätthålla och förmedla det kulturutbud som krävs för att alla i hela landet ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Inte minst har det blivit tydligt vilken avgörande roll aktörer i det civila samhället spelar, både genom att erbjuda invånarna möjlighet till eget utövande och genom att vara arrangör och erbjuda lokaler för kulturverksamheter så att de kan möta en publik.

Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att:

Tydliggöra vilken infrastruktur som krävs för att göra det möjligt för alla att delta i kulturlivet oavsett var man bor i landet.

I syfte att främja en väl fungerande infrastruktur i hela landet finns anledning att överväga reformer som utgörs av mer generella stöd som sedan regioner och kommuner kan fördela utifrån de olika behov som finns på olika platser

i landet. Särskild anledning att överväga mer generella insatser finns gällande utbudet riktat till barn och unga. Den statliga kulturpolitiken har genomfört viktiga reformer för att tillgängliggöra detta utbud, genom exempelvis Skapande skola och stöd till kulturskolan. Dock är Skapande skola beroende av enskilda kommuners förutsättningar att ansöka om stödet och deltagandet i kulturskolan präglas av social stratifiering.

Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att:

I större utsträckning överväga åtgärder och reformer som tryggar alla barns och ungas rätt att möta en mångfald av konst- och kulturuttryck.

Referenser

- Bille, T., Alacovska, A., Baldin, A., Horndrup, S.N. & Hornbæk Mikuta, R. (2018). *Billedkunstens økonomiske rum: Danske billedkunstnerers økonomiske levevilkår*. Köpenhamn: Copenhagen Business School.
- DC Research (2016). *Taking Charge – Evaluating the Evidence. The Impact of Charging or not for Admissions on Museums (Final Report)*. Leicester: DC Research.
- DIK (2019). *Samhället drar sig tillbaka: En rapport om arbetsmiljön på våra bibliotek*. Stockholm: DIK.
- DIK (2021a). *Bibliotek i kristid: En rapport om hur biblioteken och de anställda har påverkats av coronapandemin*. Stockholm: DIK.
- DIK (2021b). *Hur mår museisektorn? En rapport om arbetsmiljön på svenska museer*. Stockholm: DIK.
- Direktiv 2021:90. *Översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst för ökad trygghet och förutsebarhet*.
- Direktiv 2021:100. *Nationell strategi för att främja de kulturella och kreativa näringarna*.
- Duelund, P. (2008). Nordic cultural policies: A critical view. *International Journal of Cultural Policy*, 14(1), 7–24.
- Heikkinen, M. (2000). Artist policy in Finland and Norway: A comparison of two schemes of direct support for artists. *International Journal of Cultural Policy*, 7(2), 299–318.
- Heikkinen, M. (2005). Administrative definitions of artists in the Nordic model of state support for artists. *International Journal of Cultural Policy*, 11(3), 325–340.

Henningsen, E. (2015). Kulturpolitikens sedimentering: Kulturløftet som kulturpolitisk vekstperiode. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 18(1), 28–40.

Ideell kulturallians (2021). *Kulturens kapillärer*. Stockholm: Ideell kulturallians.

KLYS (2019). *Regional tendensrapport 2019: En konstnärspolitisk analys av regionala kulturplaner i Sverige som gäller perioden 2020–2023*. Stockholm: KLYS.

KLYS (2021). *Regional tendensrapport 2021. En konstnärspolitisk analys av regionala kulturplaner i Sverige som gäller perioden 2022–2025*. 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 (2020). *Konstnärernas ekonomiska villkor under pandemin: Uppföljning och kunskapsunderlag för fortsatt utveckling av stödåtgärder* (Rapport 2020:2). Stockholm: Konstnärsnämnden.

Konstnärsnämnden (2021a). *Coronapandemins konsekvenser för konstnärers villkor: Återrapportering av regeringsuppdrag 2021-06-30*. Stockholm: Konstnärsnämnden.

Konstnärsnämnden (2021b). *Konstnärsnämndens krisstipendier till konstnärer 2020: En uppföljning av utformning, målgrupper och utfall* (Rapport 2021:1). Stockholm: Konstnärsnämnden.

- Kulturanalys Norden (2017a). *Jämställd kultur: Kvinnor och män på statligt finansierade kulturinstitutioner i Norden*. Stockholm: Kulturanalys Norden.
- Kulturanalys Norden (2017b). *Kultur med olika bakgrund: Utländsk bakgrund bland anställda på statligt finansierade kulturinstitutioner i Norden*. Stockholm: Kulturanalys Norden.
- Kulturanalys Norden (2021a). *Covid-19-pandemiens effekter på kultursektorn i de nordiske landene* (Nordisk kulturfakta 2021:02). Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Kulturanalys Norden (2021b). *Harmonisering av nordisk biblioteksstatistik. Teknisk rapport/PM 2021-05-11* (Nordisk kulturfakta 2021:03). Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Kulturanalys Norden (2022a). *Cultural policy in the Nordic welfare states: Aims and functions of public funding for culture* (Nordisk kulturfakta 2022:01). Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Kulturanalys Norden (2022b, kommande). *Konstens och kulturens frihet i Norden: En kunskapsöversikt med utgångspunkt i forskningen om kulturpolitik*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Kulturanalys Norden (2022c, kommande). *Kulturens geografi i Norden: Kartläggning av tillgång till kulturverksamheter*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Kulturdepartementet (2019). *Uppdrag till Myndigheten för kulturanalys att göra en översyn av den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten*. Ku2019/01972/KO.
- Kulturdepartementet (2021). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för Kulturanalys*.

Kulturrådet (2019a). *Kulturskolan i siffror: Sammanfattning av tillgänglig statistik 1997–2018*. Stockholm: Kulturrådet.

Kulturrådet (2019b). *Statliga kulturutgifter i regionerna 2017–2018*. Stockholm: Kulturrådet.

Kulturrådet (2019c). *Stärkta bibliotek: Första året, 2018*. Stockholm: Kulturrådet.

Kulturrådet (2020). *Resultat av bidrag till kulturskolan: Uppföljning av kulturskolebidraget 2016–2018*. Stockholm: Kulturrådet.

Kulturrådet (2021a). *Enkätresultat: Kulturskolor under pandemin*. Stockholm: Kulturrådet.

Kulturrådet (2021b). *Göra allt möjligt. Hur regioner och verksamheter som ingår i kultursamverkansmodellen arbetar med breddat deltagande i kulturlivet*. Stockholm: Kulturrådet.

Kulturrådet (2021c). *Krisstöd till kulturen 2020 – behov och utfall – med anledning av covid-19*. Stockholm: Kulturrådet.

Kulturrådet (2021d). *Kulturskolan i siffror: Sammanfattning av statistik 2019*. Stockholm: Kulturrådet.

Kulturrådet (2021e). *Statliga insatser till kulturskolor: Uppföljning 2018–2019*. Stockholm: Kulturrådet.

Kulturrådet (2021f). *Statliga kulturutgifter i regionerna 2019–2020*. Stockholm: Kulturrådet.

Kulturrådet (2021g). *Stärkta bibliotek: Redovisning av satsningen Stärkta bibliotek 2018–2020*. Stockholm: Kulturrådet.

Kulturrådet (2021h). *Stärkta bibliotek: Uppföljning av satsningen Stärkta bibliotek 2018–2020*. Stockholm: Kulturrådet.

- Kulturrådet (2021i). *Kulturskolan i siffror. Sammanfattning av statistik 2020*. Stockholm: Kulturrådet.
- Kulturrådet (2022a). *Delaktighet och inflytande: Analys av utvecklingsbidrag till kulturskolor*. Stockholm: Kulturrådet.
- Kulturrådet (2022b). *Kulturlivets fundament. Konstnärspolitiska perspektiv i regionerna*. Stockholm: Kulturrådet.
- 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.
- Kulturutskottet (2021). *Kulturutskottets betänkande 2020/21:KrU9: Politik för konstnärers villkor*.
- Mangset, P., Kleppe, B. & Røyseng, S. (2012). Artists in an iron cage? Artists' work in performing arts institutions. *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 42(4), 156–175.
- Mangset, P., Torvik Heian, M., Kleppe, B. & Løyland, K. (2016). Why are artists getting poorer? About the reproduction of low income among artists. *International Journal of Cultural Policy*, 4 (4), 539–558.
- Martin, A. (2003). *The impact of free entry to museums*. London: MORI.
- MUCF (2020). *Ungas rätt till en meningsfull fritid: Tillgång, trygghet och hinder (Ung idag 2020)*. Växjö: MUCF.
- Myndigheten för kulturanalys (2012). *Kulturanalys 2012*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

- Myndigheten för kulturanalys (2013). *Kultursamverkansmodellen. Styrning och bidragsfördelning* (Rapport 2013:2). Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2015). *Kultur av vem? En undersökning av mångfald i den svenska kultursektorn* (Rapport 2015:2). 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). *Samhällets utgifter för kultur 2014-2015* (Kulturfakta 2016:4). 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). *Värdar eller väktare: Uppdragsgivare om hot och våld mot konstnärer och författare* (Rapport 2016:4). Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2017a). *Barns och ungas kulturaktiviteter* (Kulturfakta 2017:5). Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2017b). *Dramatiska villkor: Länsteatrarnas ekonomiska handlingsutrymme 1980–2015* (Rapport 2017:1). Stockholm: Kulturanalys Norden.

- Myndigheten för kulturanalys (2017c). *Kulturanalys 2017: En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen* (Rapport 2017:2). Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2017d). *Kulturvanor: Socioekonomiska analyser och tidstrender* (Kulturfakta 2017:2). Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2017e). *Utsatta museer? En kartläggning av skadegörelse, våld och hot mot museer i Sverige* (Kort om kultur 2017:1). Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2018a). *Kulturanalys 2018: En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen* (Rapport 2018:1). Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2018b). *Rummet av kultur- och medievänor i Sverige 2015* (Kulturfakta 2018:3). Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2019a). *Besöksutvecklingen för de centrala museerna 2018: Redovisning av regeringsuppdraget "Besöksutveckling för vissa statliga museer 2018"*. 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* (Rapport 2019:1). 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). *Samhällets utgifter för kultur 2018*. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2020a). *Främjas filmen? En översyn av filmområdet i kultursamverkansmodellen* (Rapport 2020:2). Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2020b). *Kulturanalys 2020: En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen* (Rapport 2020:1). Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2020c). *Kulturmiljöstatistik 2020* (Kulturfakta 2020:1). Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2020d). *Kulturvanor i Sverige 2019* (Kulturfakta 2020:4). Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2020e). *Tillgänglighet till biografier i Sverige* (Faktablad 2021:1). Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2021a). *Besöksutveckling för de centrala museerna 2020: Redovisning av uppdraget "Besöksutveckling för vissa statliga museer"*. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2021b). *En översyn av de gemensamma bedömningsgrunderna: Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Promemoria 2021-01-20. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2021c). *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet* (Rapport 2021:2). Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.

- Myndigheten för kulturanalys (2021d). *Kulturvanor i Sverige 2020* (Kulturfakta 2021:2). Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2021e). *Kulturvanor i pandemins tid: Fördjupande analys av invånarnas kulturvanor 2020*. Promemoria 2021-04-15. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2021f). *Museer 2020* (Kulturfakta 2021:1). Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2021g). *Samhällets utgifter för kultur 2020* (Kulturfakta 2021:3). Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för kulturanalys (2021h). *Så fri är konsten. Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten* (Rapport 2021:1). Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.
- 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 2009/10:3. *Tid för kultur*.
- Proposition 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022*.
- Rauterberg, H. (2019). *Hur fri är konsten? Den nya kulturstriden och liberalismens kris*. Göteborg: Daidalos.
- Regeringen (2021). *Lagrådsremiss. Tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek*.

- Regeringskansliet (2017). *För ett hållbart digitaliserat Sverige: En digitaliseringsstrategi*.
- Riksantikvarieämbetet (2019). *Uppföljning av hur museilagen tillämpas: Ett regeringsuppdrag*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.
- Riksantikvarieämbetet (2021a). *Coronapandemins påverkan på kultursektorn: Åtterrapporering av ett regeringsuppdrag*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.
- Riksantikvarieämbetet (2021b). *Genomlysning av förutsättningarna för de regionala museernas verksamhet*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.
- Riksdagsskrivelse 1974:248.
- Riksdagsskrivelse 2009/10:145.
- Røyseng, S. (2019). The social contract of artists in the era of cultural industries. *International Journal of Cultural Policy*, 25(2), 154–170.
- SFS 2010:2012. *Förordning om fördelning av vissa statliga bidrag till regional kulturverksamhet*.
- SFS 2011:124. *Förordning med instruktion för Myndigheten för kulturanalys*.
- SFS 2017:563. *Museilag*.
- SFS 2018:66. *Förordning om statsbidrag till folkbibliotek*.
- SFS 2019:470. *Förordning om statsbidrag till kommuner som bedriver kulturskoleverksamhet*.
- SFS 2020:840. *Förordning om ändring i förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys*.

- SFS 2021:849. *Förordning om ändring i förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys.*
- Skot-Hansen, D. (1999). Kultur til tiden – strategier i den lokale kulturpolitik. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, (1), 7–27.
- Skrivelse 2017/18:264. *Kultur i hela landet.*
- Skrivelse 2020/21:109. *Politik för konstnärers villkor.*
- Slaatta, T, & Okstad, H. M. (2014). *Når kunstnere vurderer ytringsfrihet i Norge, anno 2014.* Fritt Ord/ISF/FAFO/UiO/TNS/Jon Wessel Aas.
- Slaatta, T, & Okstad, H. M. (2021). *Konstnärer vurderer ytringsfrihet – 2020.* Oslo: Stiftelsen fritt ord.
- SOU 1972:66. *Ny kulturpolitik: Nuläge och förslag.*
- SOU 1995:85. *Tjugo års kulturpolitik 1974–1994.*
- SOU 2010:11. *Spela samman: En ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet.*
- SOU 2015:89. *Ny museipolitik: Betänkande av museiutredningen 2014/15.*
- SOU 2016:69. *En inkluderande kulturskola på egen grund.*
- SOU 2018:23. *Konstnär – oavsett villkor.*
- SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola: Minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
- SOU 2020:37. *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.*
- SOU 2021:77. *Från kris till kraft: Återstart för kulturen.*

Sundeen, J. & Blomgren, R. (2020). Offentliga bibliotek som arena för aktivism: En fallstudie av vänsterpolitisk biblioteksidéologi på 1970- och 2010-talen. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 23(2), 159–179.

Svensk biblioteks förening (2021). *Tillträdesförbud till bibliotek*. 2022-01-14. Tillgänglig:
<https://www.biblioteksforeningen.se/nyheter/tilltradesforbud-till-bibliotek/>

Svenska Filminstitutet (2013). *Efter digitaliseringen: Om teknikskiftets effekter på biografmarknad och filmutbud*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Sveriges Kommuner och Landsting (2019). *Ekonomirapporten, oktober 2019*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Sveriges Museer (2021). *Armlängds avstånd: Tillståndet i landet enligt 104 museichefer. En rapport om §5 i museilagen*. Stockholm: Sveriges Museer.

Vestheim, G. (1994). Instrumental cultural policy in Scandinavian countries: A critical historical Perspective. *International Journal of Cultural Policy*, 1(1), 57–71.

Bilaga 1: Analysraster i form av matris

Nedan presenteras den matris som Myndigheten för kulturanalys hittills använt för att åskådliggöra de analysraster som sedan 2017 tillämpas i myndighetens lägesbedömningar.

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

Bilaga 2: Sammanfattningar av Myndigheten för kulturanalys och Kulturanalys Nordens rapporter 2020-2021

Statistik 2020	117
Kulturmiljöstatistik 2020.....	117
Museer 2019.....	121
Besöksutveckling för de centrala museerna 2019.....	123
Besöksutveckling för de centrala museerna 2019.....	124
Samhällets utgifter för kultur 2019.....	125
Kulturvanor 2019	126
Tillgängligheten till biografier i Sverige.....	127
Statistik Kulturanalys Norden.....	128
Kulturutgifter i Norden.....	128
Folkbibliotek i Norden	130
Utvärdering och analys 2020	131
Främjas filmen? En översyn av filmområdet i kultursamverkansmodellen	131
Statistik 2021	138
Museer 2020.....	138
Besöksutveckling för de centrala museerna 2020.....	139
Kulturvanor i Sverige 2020	141
Kulturvanor i pandemins tid: Fördjupande analys av invånarnas kulturvanor 2020	143
Samhällets utgifter för kultur 2020.....	144

Statistik Kulturanalys Norden.....	146
Teknisk rapport/PM Harmonisering av biblioteksstatistik	146
Teknisk rapport/PM Harmonisering av nordisk filmstatistik	147
Teknisk rapport/PM Harmonisering av nordisk museistatistik	149
Utvärdering och analys 2021	150
En översyn av de gemensamma bedömningsgrunderna	150
Så fri är konsten: Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten	154
Ett år med pandemin: Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet	163
Utvärdering och analys Kulturanalys Norden	171
Förstudie till kulturens geografi i Norden	171
Covid-19-pandemiens effekter på kultursektorn i de nordiske landene	173

Statistik 2020

Kulturmiljöstatistik 2020

(Kulturfakta 2020:1)

I denna rapport sammanställer Myndigheten för kulturanalys för andra gången statistik över kulturmiljöområdet: den första statistikrapporten, Kulturmiljöstatistik, publicerades år 2016. Det begrepp som används för statistikområdets avgränsning är kulturmiljöarbete och med detta åsyftas arbete och insatser som leder till att kulturmiljön bevaras, används och utvecklas. Rapporten redogör för skyddade och utpekade kulturmiljöer, markanvändning och bebyggelse, kulturmiljöarbetets statliga anslag och ekonomi, verksamhet och årsarbetskrafter samt civila aktörers kulturmiljöarbete.

Målet för uppdatering av statistiken har varit att fortsätta arbetet med att kvalitetssäkra data och presentera dem som officiell statistik. Kulturmiljöstatistiken har nu blivit uppdelad i två delar. Den officiella statistiken har webbpublicerats och övrig statistik presenteras i denna rapport.

Statliga anslag varierar och länsstyrelsernas resurser har krympt med 30 procent

De statliga anslagen till kulturmiljöarbetet (anslagen till Riksantikvarieämbetet, bidrag till kulturmiljövård och bidragsfastigheter) ökade mellan år 2017 och 2018. Dessa tre anslag låg på cirka 266, 270 respektive 247 miljoner kronor år 2018. Förändringen över tid visar på att kulturmiljövårdsanslaget, med undantag för enskilda år, haft en nedgång. Samtidigt har förvaltningsanslaget till Riksantikvarieämbetet haft en successiv uppgång. År 2007 infördes anslaget till "Bidragsfastigheter" och utvecklingen för det anslaget har varit ojämn. Som högst låg de tre anslagen tillsammans på närmare 910 miljoner kronor – detta var år 2015.

Totalt har de statliga anslagen till kulturmiljö, inberäknat den kyrkoantikvariska ersättningen, ökat med närmare 250 procent under 2000-2018. Den kyrkoantikvariska ersättningen, som infördes år 2002, trappades inledningsvis upp men nivån har sedan 2009 varit den samma i löpande priser, 460 miljoner kronor. Den största delen av anslaget går till vårdinsatser: denna del har ökat från 75,5 procent år 2015 till 77 procent år 2018. Exempel på åtgärder som ersättningen gått till är renoveringar, restaureringar, upprättande av vård- och underhållsplaner och inventeringar.

Bidrag till ideella aktörer och organisationer inom kulturmiljöområdet har ökat med 300 procent sedan år 2000. År 2018 avsattes totalt 20,75 miljoner kronor som via Riksantikvarieämbetet fördelades till olika föreningar över landet. Under 2018 instiftades ett nytt bidrag till kulturarvsarbete, varvid totalt 8 miljoner kronor avsattes från det ordinarie ramanslaget till Riksantikvarieämbetet.

Det statliga anslag till kulturmiljöarbete som går genom länsstyrelsernas ramanslag inkluderas inte i summeringen av de övriga statliga anslagen till kulturmiljö. Regionala variationer mellan län och år är stora och har ökat under de senaste tio åren. Under tidsperioden har länsstyrelsens totala verksamhetsresurser för kulturmiljö successivt krympt. Minskningen mellan 2009 och 2018 motsvarar 30 procent, från totalt 225 miljoner kronor till totalt 159 miljoner kronor. Enskilda länsstyrelser har genomgått stora förändringar: till exempel har länsstyrelserna i Värmlands respektive Dalarnas län halverat sina verksamhetsresurser för kulturmiljöarbete.

I länsstyrelsernas fördelning av kulturmiljövårdsanslaget har vård till bebyggelse fått ökade medel. Totalt fördelades 131 miljoner kronor år 2018, vilket är en uppgång från år 2015 då totalt 105 miljoner kronor fördelades via länsstyrelserna. Mer pengar har fördelats till bostadsbebyggelse och slott och herrgårdar än tidigare år. Även stadsrum, parker och rekreationsområden har tilldelats en större andel av den totala bidragsfördelningen för vård av bebyggelse. Den huvudgrupp som över tid fördelats en stor andel av medlen är areella näringar; detta har dock successivt gått ned även om 2018 innebar en viss återhämtning.

Andra förändringar som rör den statliga, regionala fördelningen av kulturmiljövårdsanslaget är att medel som fördelas utifrån skydd enligt plan- och bygglagen har minskat. Ytterligare noteringar som kan göras är att kulturmiljöer som saknar skydd enligt lag har haft ett trendbrott gällande fördelning av medel: både år 2017 och 2018 visar en uppgång för insatser på detta område. Nivåerna är dock fortsatt låga i relation till år 2008. Även medel till utredning av skydd har fått en ökning under 2018.

Förutsättningar att bedriva kulturmiljöarbete har förändrats över tid

En stor del av ansvar för kulturmiljöarbetet faller på kommunerna i och med plan- och bygglagstiftningens utformning. Med lagstiftning ska kulturvärden pekats ut och visas hänsyn och varsamhet till inom alla delar av plan- och byggprocessen.

Mellan åren 2006 och 2018 visar sig andelen kommuner med tillgång till antikvarisk kompetens ha ökat. Den totala andelen som hade någon form av antikvarisk kompetens låg på 42 procent 2018, medan kommuner med egen antikvarisk kompetens utgjorde 28 procent. Samtidigt förekommer variationer över landet och mellan de olika länen. Förekomsten av underlag som fyller funktionen av kulturmiljöprogram i kommunerna har legat relativt konstant under den undersökta tidsperioden. Andelen kommuner som svarat att de har ett kulturmiljöunderlag som omfattar hela kommunen ligger på cirka 35 procent, och om man inkluderar de kommuner som har kulturmiljöunderlag för en del av kommunen blir den totala siffran 50 procent.

Fortfarande saknas en överblick av kommunala såväl som regionala kostnader kopplade till kulturmiljöarbete. Dels beror detta på att kulturmiljöarbetet är spritt över flera olika områden inom såväl den kommunala som den regionala förvaltningen. Dels beror detta på att kulturmiljöarbetet inte alltid är helt definierat som just kulturmiljöarbete. I detta sammanhang saknas också en överblick över hur det kommunala och regionala kulturmiljöarbetet utvecklats och förändrats över tid.

Kulturmiljöarbete har från 2018 skrivits in i kultursamverkansmodellen i förhållande till museiverksamhet. Om museers kulturmiljöarbete saknas en överblick. I och med de regionala kulturförvaltningarna förekommer det idag att kulturmiljöfrågor ingår i regional utveckling och att det också finns tjänster kopplade till detta.

Yrkesverksamma inom kulturmiljöarbetet är spridda över offentlig och privat sektor. Uppdrag inom kulturmiljöarbetet rör antikvarisk medverkan, framtagande av kulturmiljöunderlag och dokumentation i samband med samhällsplanering. Beställare är i första hand kommuner och länsstyrelser men även andra myndigheter. År 2017 utgjorde antalet verksamma inom kulturmiljöområdet med en privat arbetsgivare 15 procent av det totala antalet yrkesverksamma.

Det är få förändringar i antalet skyddade och utpekade kulturmiljöer

Under tidsperioden 2016 till 2018 har inga stora förändringar skett gällande antal skyddade och utpekade kulturmiljöer. Till exempel har inga nya kulturreservat bildats sedan år 2012. Det är också betydligt färre tillkomna byggnadsminnesförklaringar än för tidigare perioder. Statliga byggnadsminnen har dock ökat med 16 år 2017 och 2018. Totalt finns idag 2 241 byggnadsminnen som ägs och förvaltas av olika aktörer, samt 281 statliga byggnadsminnen där staten är ägare. Mellan åren 2010 och 2018 har 158 byggnadsminnen och 19 statliga byggnadsminnen tillkommit.

Antalet riksintressen för kulturmiljö har minskat de sista åren. Mellan åren 2017 och 2019 minskade antalet riksintressen från totalt 1 526 till 1 515. Störst minskning var det i Kalmar län där sex riksintressen ströks och i Stockholms län där tre riksintressen ströks. Samtidigt har totala arealen av riksintresse för kulturmiljö ökat något: år 2014 var den totala arealen 3,9 procent av landets totala areal och 2019 hade detta ökat till 4,0 procent.

Sedan år 2000 har totalt 95 kyrkor tagits ur bruk som gudstjänstlokal. Av dessa var 26 kyrkliga kulturminnen och merparten (25 kyrkor) såldes i samband med den förändrade användningen. Totalt har 68 kyrkor sålts av Svenska kyrkan sedan år 2000.

Sett till markanvändning och befintlig bebyggelse kan det konstateras att jordbruksmark och mark med jordbruksfastigheter minskade mellan år 2010 och 2015. Byggtakten har ökat men har främst resulterat i nya ekonomi- och komplementbyggnader. Rivning av bostadsbebyggelse beror idag främst på andra orsaker än uthyrningssvårigheter. Åldern på den bostadsbebyggelse som rivs tenderar att vara ganska låg – det är i första hand rekordårens bostadsbebyggelse som berörs. Det innebär att det mesta som revs år 2018 var flerbostadshus med lägenhetsbestånd från 1961 till 1970. När dessa fastigheter byggdes orsakade de i sin tur ett stort antal rivningar av tidigare bebyggelse.

Statistikområdet fortsätter att ha utmaningar

Som konstaterades i rapporten från 2016 finns ett utvecklingsbehov gällande kulturmiljöstatistik. Kulturanalys har initierat dialog med flera av de bidragande myndigheterna och organisationerna för att fortsätta utveckla, samt säkerställa, statistik om kulturmiljö och kulturmiljöarbete. Inte minst rör detta de förändringar som skett gällande förutsättningarna för att bedriva verksamhet, varvid fler aktörer (privata och civila) är del av det offentliga kulturmiljöarbetet. Men det rör också den bristande uppföljningen kring kommunernas hantering av kulturvärden och kulturhistoriska värden inom plan- och byggprocesser.

Museer 2019

(Kulturfakta 2020:2)

År 2019 gjordes cirka 19 miljoner museibesök på *centrala*, *övriga statliga*, *regionala* och *kommunala museer*, en ökning jämfört med föregående år.⁴ Ytterligare 1,2 miljoner besök gjordes vid museer med mindre än en årsarbetskraft samt botaniska trädgårdar.

⁴ Summerade besök med imputerade värden för museikategorin övriga museer publiceras inte på grund av osäker kvalitet.

Museikategorin med flest besök är *centrala museer* som stod för nästan 8,8 miljoner av 2019 års museibesök. *Kommunala museer* hade 5,2 miljoner besök, och *regionala museer* hade nästan 3,6 miljoner besök. Kategorin *övriga statliga museer* rapporterade 2019 cirka 1,5 miljoner besök. Besök av barn och unga uppgick till 26 procent av det totala antalet verksamhetsbesök 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 *andra museer*, museer utan offentlig huvudman, är *arbetslivsmuseum* den vanligaste inriktningen, så även på museer med mindre än en årsarbetskraft.

År 2019 utgjorde antalet avlönade årsarbetskrafter på landets museer drygt 5 400. Det är dock betydligt fler individer som arbetar på museerna, eftersom det finns personal som inte arbetar heltid. Flest årsarbetskrafter fanns 2019 vid *centrala museer*, och därefter hos *regionala museer*. Totalt sett har antalet årsarbetskrafter minskat med 1 procent 2019 jämfört med 2018. På *regionala museer* är förändringen störst, där årsarbetskrafterna har minskat med 5 procent jämfört med 2018. Under 2019 utgjordes i genomsnitt 61 procent av årsarbetskrafterna av kvinnor och 39 procent av män. Museer med mindre än en årsarbetskraft hade totalt 16 avlönade årsarbetskrafter 2019, och cirka 146 ideella årsarbetskrafter.

De samlade intäkterna för museer med mer än en årsarbetskraft uppgick 2019 till 5,97 miljarder kronor, medan kostnaderna uppgick till 6,03 miljarder kronor. Både intäkter och kostnader har ökat totalt sett de senaste åren, framför allt för *centrala museer*, vilka har haft den procentuellt största ökningen av både intäkter och kostnader under perioden 2003–2019.

Rapporten *Museer 2019* 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 Kulturanalys museidefinition. I 2019 års rapport har 300 av 416 museer

med minst en årsarbetskraft svarat på undersökningen, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 72 procent. Vidare har 189 museer med mindre än en årsarbetskraft, samt botaniska trädgårdar, svarat på enkäten.

Besöksutveckling för de centrala museerna 2019

Del 1

Myndigheten för kulturanalys presenterar i april 2020 ny besöksstatistik för de centrala museerna, Riksantikvarieämbetets besöksmål och Forum för levande historia. Statistiken är en del av regeringsuppdraget att följa besöksutvecklingen på museerna.

Under 2019 registrerades sammanlagt nästan 9 miljoner besök på de centrala museerna, Forum för levande historia och Riksantikvarieämbetets besöksmål. Jämfört med 2015, året innan fri entré-reformen, är det en ökning med 2,6 miljoner besök, vilket motsvarar ungefär 40 procent. Jämfört med 2018 är det en ökning under 2019 med 21 procent. Besök räknas genom antalet anläggningsbesök, och om anläggningsbesök inte rapporterats används verksamhetsbesök.

En stor del av ökningen beror dock på återöppnandet av Nationalmuseum hösten 2018, under 2019 hade museet drygt 0,8 miljoner besökare. Om man bortser från Nationalmuseums nya besökare ökade antalet besök på de övriga museerna med 9 procent jämfört med 2018 och med 27 procent jämfört med 2015, året innan fri entré-reformen.

Precis som under 2018 hade Vasamuseet och Skansen flest besök 2019, med 1,5 respektive 1,4 miljoner verksamhetsbesök, följt av Nationalmuseum med drygt 0,8 miljoner anläggningsbesök.

Bland de museer som räknar antalet barn som besöker museet hade Tekniska museet och Forum för levande historia störst andel barn bland besökarna 2019, 51 respektive 46 procent.

Besöksutveckling för de centrala museerna 2019

Del 2

Myndigheten för kulturanalys presenterar i september ny statistik om besökarna på de centrala museerna, Riksantikvarieämbetets besöksmål och Forum för levande historia. Statistiken är en del av regeringsuppdraget att följa besöksutvecklingen på museerna.

Statistiken är baserad på museernas publikundersökningar med museibesökarna och visar att:

- Något fler kvinnor än män besökte museer under 2019. I genomsnitt var fördelningen ganska jämn, 45 procent män och 55 procent kvinnor, men på vissa enskilda museer fanns större skillnader mellan andelen kvinnor och män. Störst andel manliga besökare hade Armémuseum, 66 procent, och störst andel kvinnliga besökare hade Nordiska museet, 64 procent.
- År 2019 var den genomsnittliga museipubliken något yngre jämfört med åldersfördelningen i befolkningen. Störst andel besökare i den yngsta åldersgruppen, 19–29 år, hade Moderna museet i Malmö.
- I genomsnitt kom 46 procent av ett museums besökare från det egna länet och ungefär 70 procent var besökare boende i Sverige. Variationerna mellan besökarnas geografiska hemvist mellan de olika museerna var dock stora.
- Publikundersökningarna visar tydligt att de vuxna svenska museibesökarna generellt sett är högutbildade. Vid samtliga museer i undersökningen har mer än hälften av besökarna minst två års eftergymnasial utbildning.

Samhällets utgifter för kultur 2019

(Kulturfakta 2020:3)

Myndigheten för kulturanalys publicerar i september 2020 ny statistik över de offentliga medlen till kultur. Statistiken visar bland annat att de sammanlagda utgifterna för kultur hos stat, regioner och kommuner år 2019 minskade jämfört med föregående år. Totalt minskade samhällets utgifter för kultur med 9 miljoner kronor i 2019 års priser, vilket motsvarade 0,03 procent, jämfört med 2018. I kronor per invånare minskade utgifterna med 29 kronor. De sammanlagda kulturutgifterna hos stat, regioner och kommuner uppgick 2019 till drygt 30,6 miljarder kronor, vilket motsvarade 2 959 kronor per invånare. Statistiken visar bland annat att:

- Statens samlade kulturbudget uppgick till 13,6 miljarder kronor, vilket var en minskning med 2 procent jämfört med 2018. Störst var minskningen inom delområdena litteraturen, läsandet och språket samt skapande skola, vars utgifter minskade med 11 respektive 10 procent. Mellan 2018 och 2019 ökade dock statens utgifter för mediefrågor med 21 procent. Av den totala statsbudgeten utgjorde kultur 1,3 procent, drygt 2 procent lägre än föregående år.
- Regionernas utgifter för kultur var sammanlagt 4,7 miljarder kronor, vilket var en ökning med 2,6 procent jämfört med föregående år. Kultur utgjorde 1,5 procent av regionernas totala utgifter. Av 21 regioner minskade åtta regioner sina utgifter per invånare jämfört med 2018. Minskningen var tydligast inom området teater och musik, där bland annat kostnader för länsteatrar och länsmusik ingår. Totalt minskade området med 90 miljoner kronor mellan 2018 och 2019, vilket är en minskning med 5 procent.
- Kommunernas utgifter för kultur 2019 uppgick till sammanlagt 12,2 miljarder kronor, vilket var en ökning med 0,8 procent. Kulturutgifternas andel av kommunernas totala utgifter minskar dock över tid. I kronor per invånare minskade kommunernas utgifter för kultur med 2 kronor. Av samtliga 290 kommuner minskade 158 stycken sina kulturutgifter sett till kronor per invånare i 2019 års priser, jämfört med föregående år. Både kostnaderna för bibliotek och stöd till studieorganisationer minskade mellan 2018 och 2019.

I rapporten *Samhällets utgifter för kultur 2019* publicerar Kulturanalys officiell statistik för statistikområdet samhällets kulturutgifter för år 2019. Med samhällets kulturutgifter avses här de offentliga aktörernas, dvs. statens, regioners och kommuners, anslag till kultur. I rapporten redovisas statistik för den senaste tioårsperioden, 2010–2019. Alla jämförelser mellan åren har gjorts i 2019 års priser.

Kulturvanor 2019

(Kulturfakta 2020:4)

Myndigheten för kulturanalys presenterar i denna rapport invånarnas kulturvanor utifrån SOM-undersökningen 2019 samt synliggör förändringar över tid.

De vanligaste kulturaktiviteterna 2019

Kulturaktiviteter som man kan göra själv hemma var vanligare än besöksaktiviteter: den vanligaste kulturaktiviteten var att se på film, vilket 92 procent gjorde minst en gång om året, följt av att 82 procent läste någon bok. Populära besöksaktiviteter var att gå på bio (68 procent under det senaste året), besöka historiska sevärdheter (63 procent) och besöka museer och bibliotek (55 procent).

Skillnader i invånarnas kulturvanor

Det finns tydliga skillnader i invånarnas kulturvanor. I korthet är kvinnor mer kulturaktiva än män och storstadsbor nyttjar kulturutbudet mer än boende på landsbygden. Personer med hög utbildning ägnar sig åt kultur i större utsträckning än personer med låg utbildning, inte bara vad gäller besöksaktiviteter utan även eget skapande och utövande. Kultur engagerar alla åldrar och eget skapande är åldersöverskridande. Däremot ägnar sig äldre mer åt traditionella kulturaktiviteter såsom att läsa böcker eller gå på teater och utställningar, medan yngre i större utsträckning går på bio, besöker bibliotek och själva utövar kultur.

Kulturvanor i förändring?

Resultaten visar att fram till år 2019 har kulturvanorna kännetecknats av stabilitet snarare än förändring. I vilken utsträckning invånarna ägnar sig åt att gå på utställning, dansföreställning, läsa böcker samt att själva skapa och utöva kultur förändras inte nämnvärt över tid. Ett fåtal kulturaktiviteter minskar långsamt över tid, såsom att besöka bibliotek, gå på och spela teater, medan andra kulturaktiviteter ökar över tid, såsom att besöka museer, gå på bio eller konserter och lyssna på ljudböcker.

Tillgängligheten till biografier i Sverige

(Faktablad 2021:1)

I detta faktablad presenterar Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) en analys av befolkningens tillgänglighet till Sveriges biografier. Analysen baseras på data från Svenska Filminstitutets biografregister och Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsregister för år 2016. Resultatet visar att en majoritet av Sveriges befolkning hade tillgång till en biograf inom 15 minuters resa med bil.

Kulturpolitikens prioritering av en likvärdig tillgång till kultur har synliggjorts genom riktade satsningar på kultur i hela landet (Skr. 2017/18:264). Av olika skäl finns skillnader i kulturlivet och i tillgången till kulturutbud mellan olika platser och regioner (Myndigheten för kulturanalys 2019). Tidigare studier har däremot endast i begränsad utsträckning studerat möjligheten för befolkningen att inom en begränsad tid besöka olika delar av det fysiskt lokaliserade kulturutbudet (ibid.). Den analys som presenteras här syftar till att öka förståelsen för tillgänglighetens betydelse för deltagande i kulturlivet. Studien i detta faktablad är avgränsad till att redovisa möjligheten för boende i olika delar av landet att inom en rimlig tid besöka en biograf.

Analysen visar att den tid det år 2016 tog för en vuxen person, 18 år och äldre, att ta sig från bostaden till närmaste biograf varierade över landet. Drygt 90 procent av alla vuxna i Sverige nådde minst en biograf inom 15 minuters färd med bil. Inom en halvtimme nådde drygt 99 procent en biograf. Med en biograf menas här en lokal avsedd för filmvisning för sittande publik. Lokalernas storlek och utbud skiljer sig åt över landet, liksom antalet salonger.

Statistik Kulturanalys Norden

Kulturutgifter i Norden

I Kulturutgifter i Norden presenteras nyckeltal och befintlig jämförande statistik för offentliga kulturutgifter i Nordiska ministerrådets medlemsländer. I en första del presenteras utgifter för kulturell verksamhet, enligt COFOG-indelning, för år 2017, samt jämförelser över tid. I en andra del presenteras ländernas statliga utgifter för kultur och deras fördelning över kulturområden år 2018.

Offentliga utgifter för kulturell verksamhet

- Mellan åren 2009 och 2017 ökade de totala utgifterna för kulturell verksamhet i de nordiska länderna med 12 procent.
- I de flesta av länderna är en majoritet av de offentliga utgifterna lokala utgifter till skillnad från statliga.
- På Färöarna och Grönland är en högre andel av utgifterna statliga utgifter.
- Sveriges utgifter för kulturell verksamhet mellan 2009 och 2017 var sammanlagt 197 miljarder svenska kronor, vilket är den högsta siffran bland länderna. Samma period var de färöiska utgifterna sammanlagt 0,9 miljarder danska kronor, vilket var den minsta summan.
- Under denna period lade Island i genomsnitt 603 euro per invånare för kultur och Finland 207 euro per invånare, vilket utgjorde de högsta respektive lägsta utgifterna per invånare.
- Norge och Färöarna var de enda länderna där kulturell verksamhets andel av BNP ökade över tid.
- I Finland och Danmark förändrades inte den kulturella verksamhetens andel av BNP under tidsperioden. I Danmark utgjorde utgifterna för kulturell verksamhet 0,7 procent av landets BNP konstant under hela perioden.

Statliga utgifter för kultur

- Flera av länderna finansierar en del av utgifterna för kultur med medel från spelverksamhet, men det skiljer sig åt huruvida medlen redovisas under budgetområdet kultur.
- Sverige och Finland har störst andel utgifter för folkbildning i budgeterna. Utgifter för folkbildning utgör nästan 0,5 procent av den totala svenska statsbudgeten och 0,3 procent av den finska.
- Färöarna har den största andelen utgifter för museer: 40 procent av kulturutgifterna består av utgiftsområdet museer och arkiv.
- Island har en större andel utgifter för musik och scenkonst än övriga nordiska länder: 29 procent av landets kulturutgifter.
- Grönland har den största andelen utgifter för språk, bibliotek och litteratur: 23 procent av samtliga kulturutgifter.
- Sverige och Norge har störst andel utgifter för kulturmiljöarbete, vilket år 2018 stod för 7 procent av kulturutgifterna i de båda länderna.

Kulturanalys Nordens rekommendation

- Att det säkerställs att årliga uppgifter om samtliga nordiska länders utgifter för kultur finns tillgängliga.
- Att länderna tillhandahåller omfattande underlag om vilka utgifter som ingår i de data som levereras till Eurostat, och därmed också till Nordiska ministerrådets databas.
- Att länderna, i samråd och enligt samma definitioner, tar fram statistik om de olika politiska nivåernas utgifter för kultur.
- Att en sammanställning görs av vilka skillnader och likheter som finns mellan ländernas anslagssystem och budgetprocesser med utgångspunkt i utgiftsområdena för kultur.

Folkbibliotek i Norden

I Folkbibliotek i Norden presenteras nyckeltal och befintlig jämförande statistik för folkbibliotek i Nordiska ministerrådets medlemsländer under 2018 samt utvecklingen i trender över tid.

Folkbibliotek och bestånd:

- Sammanlagt fanns det 2 993 folkbibliotek i de nordiska länderna 2018, undantaget Island. Flest folkbibliotek per invånare har Åland, minst har Danmark.
- Antalet folkbibliotek har minskat sedan 2015. Störst minskning syns i Sverige och i Finland där antalet minskat med 36 bibliotek respektive 29 bibliotek.
- Finland och Sverige har de största bestånden. Av de totala bestånden utgjorde böcker mellan 82 och 93 procent i länderna 2018.
- Siffror om nyförvärv saknas i flera länder. Finland och Sverige hade nyförvärv på ungefär två miljoner enheter 2018.
- Statistiken från Grönland och Färöarna är inte lika omfattande som i övriga länder. Den grönländska statistiken är hämtad från bibliotekens egna årsrapporter och huruvida samma siffror finns för alla bibliotek kan variera. Island har ingen tillgänglig statistik för folkbibliotek. På grund av en övergång till ett nytt bibliotekssystem saknas statistik från Danmark på vissa områden för 2016 och 2017.

Besök och lån:

- Det totala antalet lån minskar i länderna över tid, trots att befolkningen ökar.
- Totalt minskade mängden lån i Danmark, Finland, Åland, Norge och Sverige med 16 procent mellan 2010 och 2018.
- Mest minskade antalet lån i Danmark, med 35 procent mellan 2010 och 2018.

- Finland och Åland hade högst antal besök och lån per invånare 2018, i Finland 9 besök och 12 lån per invånare och på Åland gjordes 10 besök och 13 lån per invånare.
- Mellan 26 och 39 procent av invånarna i Sverige, Danmark, Finland och Åland är aktiva användare av folkbiblioteken.
- Statistik kring könsfördelning bland låntagarna saknas i många länder, men i Sverige och Åland uppskattas andelen låntagare som är kvinnor till 62 respektive 63 procent.
- År 2016 uppgav 46 procent av alla norrmän mellan 9 och 79 år att man använt sig av folkbibliotekens tjänster det senaste året.

Utvärdering och analys 2020

Främjas filmen? En översyn av filmområdet i kultursamverkansmodellen

(Rapport 2020:2)

I den här rapporten presenterar Myndigheten för kulturanalys en översyn över filmområdets roll och utveckling i hela landet. Utredningen är ett regeringsuppdrag som görs inom ramen för Kulturanalys löpande utvärdering av kultursamverkansmodellen och är fokuserad på de regionala filmverksamheternas arbete. Uppdraget har sin bakgrund i att strukturen för den statliga bidragsgivningen till de regionala filmverksamheterna har förändrats. Tidigare fördelades dessa medel av Filminstitutet, men sedan 2011 är de statliga medlen för regional filmverksamhet en del av kultursamverkansmodellen. De ingår därmed i de samlade medel som Kulturrådet fördelar till regional kulturverksamhet.

Utredningen har som *syfte* att undersöka hur det regionala filmkulturella arbetet i Sverige har utvecklats över tid och hur de regionala filmverksamheterna har påverkats av att ingå i kultursamverkansmodellen.

För att uppnå syftet undersöker vi hur de regionala filmverksamheterna styrs genom mål och reglering, finansiering och organisering och hur detta har förändrats över tid. Rapporten beskriver också vilken verksamhet som bedrivs, hur denna har utvecklats och hur olika aktörer idag upplever förutsättningarna för regional filmverksamhet. Metodologiskt görs detta genom 1) Intervjuer med företrädare för de regionala filmverksamheterna, regionala kulturchefer och företrädare för Filminstitutet och Kulturrådet, 2) En kartläggning av de statliga och regionala verksamhetsbidragen och verksamheternas utveckling och 3) Dokumentstudier och dokumentanalys.

Regional filmkulturell verksamhet – kort bakgrund

De regionala filmverksamheterna i Sverige växte fram på 1990-talet. 1997 inrättades ett statligt stöd till utvecklingen av så kallade regionala resurscentrum för film och video. Snart etablerades en struktur med regionala filmverksamheter i samtliga regioner. Filmverksamheterna, som var av olika storlekar, fokuserade sitt arbete på tre verksamhetsområden:

- Filmpedagogik med inriktning mot barn och unga
- Visning/spridning av film
- Talangutveckling och produktion.

Det statliga stödet från Filminstitutet ökade fram till år 2000 men från 2001 till 2010 stod det statliga verksamhetsbidraget i stort sett stilla medan de regionala motprestationerna ökade under samma period. I de utredningar som föregick kultursamverkansmodellens införande 2011 föreslogs att de regionala filmverksamheterna skulle integreras i densamma. Ett viktigt skäl som angavs var att det regionala arbetet med film påminner om den övriga konsulentverksamheten i samverkansmodellen.

Filminstitutet ställde sig kritiskt till denna integrering, medan de regionala filmverksamheterna hade förhoppningar om ökat statligt stöd och intresse för det regionala filmområdet. I den förordning som styr kultursamverkansmodellen kom ”filmkulturell verksamhet” att ingå som ett av kultur- och

konstområdena. I förarbetena betonades att det främjande arbetet skulle stå i centrum för filmområdet i samverkansmodellen, framför allt med fokus på barn och unga.

I kulturutskottets utredning *Är samverkan modellen?* från 2015 och i departementspromemorian *Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop* från 2017 restes frågetecken kring hur väl den regionala filmverksamheten passar i kultursamverkansmodellens struktur. Bland annat hänvisades det till att filmområdet saknar större institutioner och att de regionala filmverksamheterna förlorat ekonomiskt på att ingå i modellen. En grundläggande fråga för denna utredning har därför varit om det finns skäl att omvärdera de regionala filmverksamheternas införlivande i kultursamverkansmodellen.

Resultat och bedömning

Utredningen landar i en övergripande och fyra mer specifika slutsatser. Samtliga slutsatser utvecklas ytterligare nedan:

- **Utredningens övergripande slutsats är att den inte ger något tydligt stöd för att lyfta ut filmverksamheten ur kultursamverkansmodellen.** De regionala filmkulturella verksamheternas integrering i kultursamverkansmodellen är förknippad med problem, men problemen bör i första hand hanteras inom ramen för kultursamverkansmodellens fortsatta utveckling.
- **Den nationella uppföljningen av filmområdets utveckling i hela landet är bristfällig.** Uppföljningen är fragmenterad och uppdelad på olika aktörer. De regionala filmverksamheternas relation till de filmpolitiska målen är otydlig.
- **De regionala filmverksamheterna saknar i avgörande delar förtroende för kulturplanprocessen.** Särskilt gäller detta hur filmens intressen tillvaratas i dialogen mellan stat och region och i Kulturrådets beredning av kulturplanerna. I relation till filmområdets svaga ekonomiska utveckling i många regioner innebär detta ett legitimitetsproblem för kultursamverkansmodellen.

- **Avgränsningen av det filmkulturella verksamhetsområdet i kultursamverkansmodellen är otydlig.** Särskilt gäller detta frågan om de medel som fördelas inom kultursamverkansmodellen ska kunna användas till professionell produktion.
- **Flera regionala filmverksamheter upplever en minskad självständighet.** Filmområdets integrering i kultursamverkansmodellen har bidragit till en ökad spänning mellan de regionala filmverksamheternas behov av att definiera och kommunicera ett självständigt konst- och kulturområde och regionernas behov och önskemål om enhetlighet och ökad samverkan mellan kulturområdena.

Filmens vara i kultursamverkansmodellen

Den regionala filmkulturella verksamheten bör ligga kvar inom kultursamverkansmodellen av framför allt två skäl. Det första är att konsekvenserna av att lyfta ut filmområdet är svåra att förutse. I viss mån fungerar samverkansmodellen som ett skydd för de verksamhetsområden som ingår i förordningen, då förordningen stipulerar att regionerna ska främja ”en god tillgång för länets invånare till” bland annat filmkulturell verksamhet. Det finns inget som tydligt pekar på att det regionala arbetet med film skulle gynnas av att befinna sig utanför kultursamverkansmodellen.

Det andra skälet till att inte lyfta ut filmen ur kultursamverkansmodellen är att det saknas stöd hos berörda parter för en sådan förändring. Det finns en stark kritik från framför allt de regionala filmverksamheterna mot hur filmområdets intressen tillvaratas i kultursamverkansmodellen, men inte heller företrädarna för de regionala filmverksamheterna, med något undantag, stödjer en alternativ lösning.

Kulturanalys *bedömning* är samtidigt att kultursamverkansmodellen står inför ett fortsatt utvecklingsarbete och att detta bör prioriteras, inte minst för att ytterligare stärka samverkansmodellens legitimitet på regional och lokal nivå.

Den nationella överblicken på filmområdet

När kultursamverkansmodellen infördes förlorade Filminstitutet sin tydliga roll gentemot regionerna som den aktör som tog ett samlat ansvar för att följa upp det regionala arbetet med film. Filminstitutet gör visserligen fortfarande uppföljningsinsatser i relation till det regionala filmområdet men detta arbete saknar den kontinuitet och struktur som var fallet när Filminstitutet gav verksamhetsbidrag till de regionala resurscentrumen och de regionala produktionscentrumen.

Sedan 2011 följs de regionala filmverksamheternas arbete upp av Kulturrådet, men denna uppföljning är relativt begränsad. I nuläget är det dessutom så att fyra regioner inte särredovisar verksamhetsbidragen till filmområdet, vilket ytterligare försvårar möjligheterna till en nationell helhetsbild. De regionala produktionscentrumens arbete följs idag inte upp på nationell nivå. Uppföljningen av annat lokalt filmkulturellt arbete har också försvagats under de senaste tio åren. För att möjliggöra ett effektivt genomförande av den statliga filmpolitiken, med utgångspunkt i de filmpolitiska målen och dess tydliga fokus på ”film i hela landet”, behövs en tydligare nationell överblick på filmområdet.

Sammanfattningsvis gör Kulturanalys *bedömningen* att den samlade uppföljningen av filmområdets utveckling i hela landet behöver stärkas. I detta sammanhang bör rollfördelningen mellan Kulturrådet och Filminstitutet tydliggöras. Kulturanalys gör också *bedömningen* att de regionala filmverksamheternas förhållande till de filmpolitiska målen behöver tydliggöras.

Kulturplaneprocessen och filmområdets ekonomi

Filmkulturell verksamhet är ett av sju kulturområden i kultursamverkansmodellen. Det innebär att filmområdet är en del av de regionala prioriteringar som beskrivs i regionernas kulturplaner, vilka bereds av Kulturrådet i dialog med regionerna. Eftersom Kulturrådet inte har egen handläggarkompetens på filmområdet ingår Filminstitutet i kultursamverkansmodellens samverkansråd och sakkunniga från Filminstitutet deltar i beredningen av regionernas kulturplaner.

De regionala filmverksamheterna upplever generellt att de har inflytande över hur det regionala arbetet med film beskrivs i kulturplanerna. Däremot är de kritiska till hur filmområdet i övrigt prioriteras på regional nivå och de ser ingen tydlig koppling mellan skrivningarna i kulturplanen och tilldelade resurser. De upplever också en generell brist på insyn i Kulturrådets beredning av kulturplanerna och de ifrågasätter hur väl filmområdets intressen tas tillvara i beredningsprocessen när Kulturrådet saknar sakkunnigkompetens på filmområdet. Filmverksamheterna saknar med andra ord förtroende för delar av kulturplaneprocessen och upplever snarare ett ökat avstånd till den beslutande makten istället för ett ökat inflytande sedan kultursamverkansmodellen infördes. I samband med detta ifrågasätter filmverksamheterna de olika kulturområdenas möjligheter att hävda sig i kultursamverkansmodellen när de är av så olika storlek.

Detta bristande förtroende, som får anses problematiskt för kultursamverkansmodellens legitimitet, faller av naturliga skäl tillbaka på det faktum att filmområdet inte har gynnats ekonomiskt i kultursamverkansmodellen. I kultursamverkansmodellen som helhet har den filmkulturella verksamheten över tid tilldelats 1,8–1,9 procent av de statliga och regionala verksamhetsbidragen. När utvecklingen bryts ner på regional nivå framgår dock att i 14 av 19 regioner har filmområdet haft en sämre ekonomisk utveckling jämfört med kultursamverkansmodellen som helhet.

Sammanfattningsvis gör Kulturanalys *bedömningen* att de regionala filmverksamheternas bristande förtroende för kulturplaneprocessen som helhet kräver åtgärder. Den statliga beredningsprocessen bör tydliggöras för de regionala verksamheterna. Kulturanalys gör också den sammanfattande *bedömningen* att kultursamverkansmodellen i sin helhet bör ses över i relation till de olika konst- och kulturområdenas förutsättningar i samverkansmodellen och i kulturplaneprocessen som helhet. Detta för att både stärka förutsättningarna för regionala prioriteringar och samtidigt stärka legitimiteten i dessa.

Avgränsningen av det filmkulturella området

De regionala filmverksamheterna ser det som viktigt att ha möjlighet att bedriva både främjandearbete och arbete med professionell produktion för att skapa helhet i det regionala arbetet med film. Många regioner, särskilt de med något större regionala filmverksamheter, har tydliga ambitioner på produktionsområdet och det sker idag ett arbete med professionell produktion i olika delar av landet. Samtidigt upplever de regionala filmverksamheterna att detta arbete inte har gynnats inom kultursamverkansmodellen, utan snarare att samverkansmodellen är uppbyggd kring idén att det regionala arbetet med film ska vara ensidigt inriktat mot främjandearbete. Även om Filminstitutet och Kulturrådet inte tar ställning till om de statliga medel som fördelas inom kultursamverkansmodellen ska kunna användas till professionell filmproduktion ser även dessa aktörer behov av ett förtydligande på området.

Sammanfattningsvis gör Kulturanalys *bedömningen* att det behöver tydliggöras vad filmkulturell verksamhet kan inbegripa inom ramen för kultursamverkansmodellen. Ett möjligt tydliggörande är att verksamhetsbidragen inom kultursamverkansmodellen ska kunna användas till professionellt filmskapande. Ett sådant tydliggörande bör formuleras och regleras så att de regionala filmverksamheternas arbete med filmpedagogik, visning/spridning och talangutveckling inte påverkas negativt.

Den regionala organisationen

De regionala filmverksamheterna upplever att deras möjligheter till självständig och målgruppsanpassad kommunikation har försämrats under framför allt perioden sedan kultursamverkansmodellens införande. Filmverksamheterna har i flera regioner genomgått en tydligare integrering i den regionala förvaltningen, i flera fall har titeln filmkonsulent bytts ut, de egna verksamhetsnamnen tagits bort och den egna webbplatsen upphört. Filmverksamheterna ser detta i viss utsträckning som ett hinder i arbetet och något som försvårar relationen till delar av målgruppen.

Sammanfattningsvis gör Kulturanalys *bedömningen* att regionerna bör se över balansen mellan de samlade regionala behoven och behoven hos enskilda kulturverksamheter, framför allt när det gäller frågor kring kommunikation, synlighet och profilering av enskilda verksamheter och kulturområden.

Statistik 2021

Museer 2020

(Kulturfakta 2021:1)

Rapporten Museer 2020 är en sammanställning av uppgifter om de svenska museernas besök, verksamhet, personal och ekonomi. Statistiken baseras på en enkätundersökning som har skickats ut till de museer som uppfyller Kulturanalys museidefinition. I 2020 års statistik redovisas svar från 336 museer med minst en årsarbetskraft. Vidare har 202 museer med mindre än en årsarbetskraft samt botaniska trädgårdar svarat på enkäten.

Med anledning av coronapandemin tvingades ett stort antal museer att tillfälligt stänga sina verksamheter vilket innebar att antalet museibesök minskade kraftigt. Under 2020 gjordes omkring 8 miljoner museibesök i Sverige på centrala, övriga statliga, regionala och kommunala museer, vilket är en minskning med 60 procent jämfört med 2019. De centrala museerna redovisade 66 procent färre besök jämfört med 2019 och det var nu kommunala museer som redovisade flest besök under 2020.

De förändrade förutsättningarna påverkade museernas verksamhet på flera plan. Antalet rapporterade publika aktiviteter, såsom visningar, vandringar och konserter, halverades under 2020. Samtidigt minskade antalet tillfälliga utställningar kraftigt.

Besök av barn och unga uppgick till 28 procent av det totala antalet verksamhetsbesök på museerna vilket är ungefär samma andel som 2019. Skolbesöken stod för 5 procent av verksamhetsbesöken 2020. Andelen är i stort sett oförändrad sedan 2019.

Coronapandemin gav även avtryck på museernas ekonomi. Museernas samlade intäkter uppgick 2020 till 5,64 miljarder kronor och de samlade kostnaderna till 5,75 miljarder kronor. Jämfört med 2019 minskade de samlade intäkterna med 6 procent och de samlade kostnaderna med 5 procent. Under 2020 minskade intäkterna i samtliga museikategorier, även de som annars legat på en relativt stabil nivå. Både intäkter och kostnader minskade som mest i de museikategorier som har en lägre andel bidragsfinansiering.

Det totala antalet årsarbetskrafter på landets museer uppgick till 5 100 vilket innebar en minskning med 5 procent jämfört med 2019. En majoritet av museernas redovisade årsarbetskrafter, 61 procent, utgjordes av kvinnor. Gruppen personer i ledande ställning speglade könsfördelningen i stort: 61 procent av samtliga i ledande ställning var kvinnor och 39 procent var män. Under 2020 uppskattade museerna att det totala antalet ideellt utförda årsverken var ungefär 178. Jämfört med 2019 innebär detta en minskning av den ideella arbetskraften med omkring 15 procent.

Besöksutveckling för de centrala museerna 2020

Myndigheten för kulturanalys redovisar här regeringsuppdraget att följa upp besöksutveckling vid de centrala museerna, Forum för levande historia och Riksantikvarieämbetets besöksmål. Besöksstatistiken för 2020 omfattar 11 museimyndigheter och 4 stiftelser, med totalt 32 museer och filialer. Det sker genom redovisning av besöksstatistik och resultatet från samordnade publikundersökningar hos museerna.

I år har denna promemoria även kompletterats med en särskild enkät till museerna om hur covid-19 har påverkat deras verksamhet. Denna faktor bör ständigt tas i beaktande när man studerar årets siffror. Många museer har haft stängt eller starkt begränsad tillgänglighet under stora delar av året.

I enkäten om covid-19 har många museer framhållit sitt arbete med att ställa om till ett utbud som innebär mindre risker för besökarna att ta del av, framför allt olika digitala tjänster och aktiviteter. Detta är dock aspekter på museernas verksamhet som inte fångas särskilt väl i de indikatorer som Kulturanalys samlar in idag.

Under 2020 hade Skansen, Moderna museet Stockholm och Naturhistoriska riksmuseet de högsta besöksiffrorna såväl vad gällde anläggningsbesök som verksamhetsbesök. Samtidigt hade samtliga museer en enorm nedgång i sina besökstal som en följd av covid-19. Den genomsnittliga nedgången i besökstal var 61 procent för anläggningsbesök och 71 procent för verksamhetsbesök. I de flesta fall har nedgången bland vuxna respektive barn och unga varit ungefär lika stor, men några smärre undantag finns.

Precis som under tidigare år var de flesta museibesökarna kvinnor. Exempel på museer som hade en relativt stor andel kvinnor bland sina besökare är Scenkonstmuseet, Nordiska museet och Medelhavsmuseet. Bland de museer som hade störst andel män bland sina besökare fanns Armémuseum, Marinmuseum och Flygvapenmuseum. När det gäller åldersfördelningen finns stor variation mellan museerna. De som är över 65 år är överlag underrepresenterade bland museibesökare. Vissa museer drar till sig en hög andel unga vuxna (18–29 år), som till exempel Nordiska museet och Moderna museet Malmö. Andra, som Sjöhistoriska museet och Tekniska museet, har en förhållandevis stor andel yngre medelålders (30–44 år) personer bland besökarna.

Även om man kanske hade kunnat vänta sig att covid-19 skulle leda till en särskilt stor minskning i just de äldres museibesök, så syns det få tecken på någon allmänt förändrad ålderssammansättning bland museibesökarna.

Museerna varierar en hel del i hur stor andel av deras besökare som kommer från den mest närliggande omgivningen, och hur stor andel som kommer från andra länder. Under 2020 hade Moderna museet Malmö, Nordiska museet och Marinmuseum den högsta andelen utländska besökare. Sjöhistoriska museet, Etnografiska museet och Scenkonstmuseet var de som hade den högsta andelen besökare från den egna kommunen. Precis som tidigare år var de högutbildade överrepresenterade bland museibesökarna under 2020. Till de museer som har den högsta andelen ej högskoleutbildade bland besökarna hör Marinmuseum, Skoklosters slott och Flygvapenmuseum. Men även i de fallen är de högskoleutbildade överrepresenterade.

Utvärderingen av reformen om fri entré kompliceras av det besöksfall som orsakats av covid-19. De museer som införde fri entré under 2016 har haft ett ungefär lika stort tapp i besökare som de andra under 2020. Om man däremot ser till 2019 års siffror framstår den ökning i besökstalen som uppstod i anslutning till införandet av fri entré som mer stabil än vad den såg ut att vara för tre år sedan.

Promemorian inkluderar även en tabell över museernas entréavgifter under 2020. Här har inte skett några större förändringar sedan 2017.

Kulturvanor i Sverige 2020

(Kulturfakta 2021:2)

Myndigheten för kulturanalys presenterar i denna rapport invånarnas kulturvanor utifrån SOM-undersökningen 2020 samt synliggör förändringar över tid. Data har samlats in av SOM-institutet vid Göteborgs universitet, som årligen genomför frågeundersökningar på tema Samhälle, Opinion och Medier (SOM).

De vanligaste kulturaktiviteterna 2020

Kulturaktiviteter som man kan utföra hemma var vanligare än besöksaktiviteter 2019 och under 2020 förstärktes skillnaderna.

Den vanligaste kulturaktiviteten var att lyssna på musik, vilket 97 procent gjorde minst någon gång under det senaste året, följt av att 92 procent såg på film och 81 procent läste någon bok. När det gäller besöksaktiviteter besökte 56 procent historiska sevärdheter under det senaste året, 52 procent gick på bio, 51 procent besökte bibliotek, 43 procent gick på museum och 24 procent gick på teater.

Skillnader i invånarnas kulturvanor

Det finns tydliga skillnader i invånarnas kulturvanor med avseende på kön, ålder, utbildningsnivå, stad och land.

Kvinnors och mäns kulturvanor skiljer sig till viss del åt, exempelvis för olika besöksaktiviteter samt att kvinnor i större utsträckning än män sysslade med eget skapande och läste böcker. Både kvinnor och män såg på film och lyssnade på musik i lika stor utsträckning.

Äldre nyttjade kulturutbudet i mindre utsträckning än yngre. Besöksaktiviteter minskade i alla åldrar men i synnerhet för äldre personer, särskilt för scenkonst och musik. De flesta kulturaktiviteter var vanligare bland personer med hög utbildning jämfört med personer med lägre utbildningsnivå.

Invånare i storstäder var mest kulturellt aktiva med undantag för handarbete och hantverk samt besök på hemslöjdsmarknader som var vanligare på landsbygden. Invånare i både stad och land besökte fornminnen och arkiv, deltog i studiecirkel eller kurser samt tecknade och målade.

Kulturvanor i förändring?

Resultaten visar att fram till år 2019 kännetecknas kulturvanorna av stabilitet snarare än förändring. Det är tydligt att rekommendationer och restriktioner med anledning av corona-pandemin har påverkat invånarnas kulturaktiviteter under 2020.

Besöksaktiviteter har minskat markant: mest minskade andelen som gått på föreställningar och konserter, följt av bio och museum. Även andelen som besökt bibliotek minskade, men inte i samma omfattning som övriga besöksaktiviteter. Minskningen i besöksaktiviteter bör analyseras ytterligare i ljuset av restriktionerna och rekommendationerna som gällt för kulturområdet under året.

Eget skapande och utövande har ökat något: särskilt stor var ökningen i att spela dator-, mobil- och tv-spel. Invånarna såg på film, läste bok, lyssnade på bok och lyssnade på musik i lika stor utsträckning 2020 som 2019.

Det är dock troligt att vissa effekter av pandemin underskattas, särskilt vad gäller besöksaktiviteter. Referensperioden för SOM-undersökningen omfattar nämligen även en viss tidsrymd innan restriktioner och rekommendationer tillkom med anledning av pandemin. Det återstår att se om, och i så fall hur, pandemin har mer långsiktiga effekter på invånarnas kulturvanor.

Kulturvanor i pandemins tid: Fördjupande analys av invånarnas kulturvanor 2020

(Promemoria)

I följande promemoria presenterar Myndigheten för kulturanalys en fördjupad bild av invånarnas kulturvanor under pandemiåret 2020 och gör även jämförelser med föregående år. Analyserna baseras på data från de nationella SOM-undersökningarna 2019 och 2020. I analysen inkluderas 19 kulturaktiviteter indelade i fem kulturområden: besöksaktiviteter, scenkonst och musik, bok och bibliotek, bio och film samt eget skapande och utövande.

Kulturvanor i förändring under pandemin

En generell slutsats från tidigare rapporter är att kulturvanor i Sverige kännetecknas av stabilitet över tid. Pandemins ankomst under 2020 innebar att förutsättningarna för människor att ta del av kultur förändrades drastiskt genom restriktioner för kulturverksamheter och rekommendationer om social distansering. Pandemin har medfört kortsiktiga konsekvenser för invånarnas kulturvanor och de kulturaktiviteter som minskade mest under 2020 var att gå på bio, rock-/popkonsert, teater och museum. Eget skapande har däremot ökat under 2020 och andelen invånare som tecknat/målat, sysslat med handarbete/hantverk och skrivit dagbok/poesi var högre jämfört med 2019.

Skillnader i invånarnas kulturvanor kvarstår under 2020

För att undersöka vilka faktorer som bidrar till att förklara invånarnas kulturvanor används logistiska regressionsanalyser. Flera av de tidigare etablerade förklaringarna kvarstår även under 2020 och deltagandet i kulturlivet ser olika ut för olika grupper i samhället. Det finns inga tecken på att kulturvanorna blivit mer jämnt fördelade eller att skillnader förstärkts under pandemin. Det finns dock skillnader i vad som förklarar, eller inte förklarar, deltagande i de olika kulturområdena.

Utbildningsnivå har genomgående stor betydelse för samtliga kulturområden, där högt utbildade mer sannolikt ägnar sig åt kultur i olika former jämfört med personer med lägre utbildningsnivåer. Även hushållsinkomst påverkar besöksaktiviteter, biobesök, eller om man har gått på teater och konserter, men inte i samma utsträckning som utbildningsnivå. Hushållsinkomst spelar inte någon större roll för om man har läst någon bok eller besökt bibliotek. Det finns vidare tydliga storstadseffekter på scenkonstområdet och biografier, men resultaten är inte entydiga för övriga kulturområden.

När det gäller de demografiska faktorerna kön och ålder är resultaten blandade. Det är mer sannolikt att kvinnor gått på konstutställning, teater, klassisk konsert och opera, läst böcker, besökt bibliotek samt ägnat sig åt eget skapande och kulturutövande, medan det är mer sannolikt att män besökt historiska sevärdheter och fornminnen. För övriga kulturaktiviteter finns inga signifikanta skillnader mellan kvinnor och män. Beträffande ålder minskar sannolikheten för eget skapande och utövande för de allra äldsta över 65 år samt för flera besöksaktiviteter, dock inte alla. Ålder spelar även roll för bokläsande (äldre läser sannolikt mer) och för att lyssna på ljudbok (yngre lyssnar sannolikt mer).

Samhällets utgifter för kultur 2020

(Kulturfakta 2021:3)

Myndigheten för kulturanalys är ansvarig för statistikområdet Samhällets kulturutgifter, där vi publicerar produkten Samhällets utgifter för kultur. I denna rapport publicerar Kulturanalys 2021 års upplaga av denna statistik.

I rapporten redovisas de offentliga aktörernas, det vill säga statens, regioners och kommuners, kostnader för kulturverksamhet under den senaste tioårsperioden, 2011–2020. Alla belopp justerade enligt KPI, med 2020 som basår.

Till rapporten hör även en Excel-fil som redovisar uppgifter längre tillbaka. Utgifterna redovisas där såväl med nominella belopp som justerade enligt konsumentprisindex (KPI). Filen finns att hämta på myndighetens webbplats.

Samhällets utgifter för kultur ökade kraftigt under 2020 jämfört med 2019, detta på grund av en ökning av statens kostnader för kultur, från 13,7 till 17,2 miljarder kronor. Detta ska givetvis sättas i samband med problemen för stora delar av kulturlivet under pandemin. Likväl var statens utgifter för kultur under 2020 större än vad de varit så långt tillbaka som statistiken för Samhällets utgifter för kultur sträcker sig (1998). Utgifterna ökade även kraftigt mätt i kronor per invånare och i andel av BNP.

De regionala och kommunala utgifterna för kultur har varit mer stabila under 2020 och har utvecklats i samma takt som under tidigare år. De regionala kulturutgifterna har en uppåtgående trend över det senaste decenniet som framför allt handlar om en ökning av utgifterna för området teater och musik. Rapporten jämför även regionerna med varandra, och det framkommer att Västra Götalandsregionen har de högsta utgifterna för kultur räknat per invånare, och Region Stockholm de lägsta.

När det gäller kommunernas utgifter ligger trenderna på senare år i stadigt ökade utgifter för allmän kulturverksamhet och musik- och kulturskolan. Utgifterna för bibliotek och stöd till studieorganisationerna har varit mer stabila. Det sistnämnda området fick dock ett betydande tillskott under 2020, vilket förmodligen kan kopplas till pandemin.

Rapporten följer också upp en tidigare observation av att kulturutgifternas andel av de kommunala utgifterna har minskat över tid. En uppdelning av utgifterna på olika områden visar att denna nedgång framför allt drivs av att utgifterna för bibliotek utgör en allt mindre del av de totala utgifterna.

Statistik Kulturanalys Norden

Teknisk rapport/PM Harmonisering av biblioteksstatistik

(Nordisk kulturfakta 2021:03)

I denna rapport sammanställer Kulturanalys Norden en kartläggning av statistik över folk- och nationalbibliotek i de nordiska länderna. Vidare redovisas förutsättningarna för en fortsatt harmonisering av standarder för detta statistikområde. I enlighet med de variabler som återfinns i Nordic Statistics Database (NSD) identifierar rapporten tre områden i behov av enhetliga standarder: antal bibliotek, bestånd och lån. Rapporten finner att datainsamlingen i flertalet länder är snarlik i det att den är decentraliserad och främst bygger på att enskilda bibliotek rapporterar in siffror centralt. I samtliga nordiska länder förutom Sverige, Finland och Island är det de nationella statistikbyråerna som är ansvariga för att sammanställa den nationella biblioteksstatistiken. När det gäller inrapportering av uppgifter från biblioteken är det dock i samtliga länder förutom Danmark och Åland nationalbiblioteket som är ansvarigt för detta.

Rapporten finner såväl likheter som skillnader mellan de definitioner och standarder som används i respektive land. Primärt skiljer det sig åt huruvida länderna har statistik över omlån eller enbart initiala lån och om länderna inkluderar omlån och bestånd av elektroniskt material i de totala lånen respektive bestånden.

Mot bakgrund av observationerna i rapporten rekommenderar Kulturanalys Norden följande:

- NSD bör använda en definition (harmoniserad standard) av folkbibliotek som bättre överensstämmer med de nordiska ländernas egna definitioner, förslagsvis enligt en ISO-standard som helt utesluter renodlade universitetsbibliotek och skolbibliotek.
- Enbart bibliotek med fasta adresser och samlingar bör ingå i NSD:s statistik över antal folkbibliotek. I en organisation med flera filialer ska samtliga ingå om de uppfyller dessa kriterier.

- NSD bör använda en harmoniserad standard för bibliotekslån och bestånd som enbart avser fysiska medier.
- NSD bör använda en harmoniserad standard för bibliotekslån som enbart inkluderar de initiala lånen, detta då inte alla länder har tillförlitlig statistik över omlån.
- Ett arbete med att identifiera och ta fram enhetlig statistik över ländernas användning och innehav av digitala medier och e-titlar bör påbörjas. Vår bedömning är att sådan statistik inte är möjlig att redovisa i nuläget.
- Statistik med harmoniserad standard bör presenteras i den mån det är möjligt för alla nordiska länder och självstyrande regioner.

Teknisk rapport/PM Harmonisering av nordisk filmstatistik

(Nordisk kulturfakta 2021:04)

I denna rapport gör Kulturanalys Norden en kartläggning av bio- och filmstatistik i de nordiska länderna. Vidare redovisas förutsättningar och rekommendationer för en fortsatt harmonisering av standarder inom statistikområdet. Med utgångspunkt i de variabler som återfinns i Nordic Statistics Database (NSD) identifierar rapporten fyra områden i behov av vidareutvecklade standarder: *antal biografier*, *antal biodukar*, *antal sålda biljetter* och *antal inhemska/utländska titlar*. Rapporten finner att datainsamlingen i flertalet länder är snarlik: för data om antal biografier bygger insamlingen huvudsakligen på uppgifter från branschföreningar och när det gäller sålda biljetter bygger den på uppgifter från biografernas kassasystem. Det finns vissa skillnader mellan länderna i hur ansvaret för inrapportering av uppgifter från biografier är fördelat mellan olika aktörer, och i vissa fall har ansvarsfördelningen också förändrats över tid.

Rapporten finner att de definitioner och standarder som används i respektive land har såväl likheter som skillnader. Primärt varierar mellan länderna hur biografier definieras, vad som inkluderas i sålda biljetter samt hur man definierar inhemska och utländska filmer.

Mot bakgrund av observationerna i rapporten rekommenderar Kulturanalys Norden att:

- NSD använder en definition av biografier som uteslutande inkluderar offentligt tillgängliga och aktiva biografier, dvs. ”active cinemas with public screens”.
- Det bör ingå i NSD:s årliga leveransförfrågan till respektive NSI att om möjligt (från Island och Finland) exkludera ”filmklubbar” respektive (från Norge och Island) exkludera ”resande biografier” i uppgiften om antal biografier.
- När det gäller variabeln ”Screens”/biodukar bör statistiken harmoniseras ytterligare genom att även här uteslutande inkludera permanenta biodukar.
- Uppgifter över antal sålda biljetter bör inkludera samtliga sålda biljetter (dvs. även ej uthämtade) men biljetter till filmfestivaler bör exkluderas ur data.
- NSD justerar definitionen av variabeln ”titles”/titlar till att endast inkludera fullängdsfilmer över 60 minuter.
- NSD utvecklar en enhetlig ”harmoniserad standard” för nationell film som baseras enbart på den huvudsakliga producentens nationalitet.
- Även bio- och filmstatistik för Åland bör presenteras i tabellverk i NSD. I huvudsak bör detta ske genom att de åländska uppgifterna separeras från finska data och i stället särredovisas.
- Statistik med ovanstående inslag av en *nordisk harmoniserad standard för film och biografier* bör presenteras i den mån det är möjligt för alla nordiska länder och självstyrande regioner. Där skillnader inte kan kvantifieras utan endast uppskattas, men har betydelse för jämförbarheten, bör sådana uppskattningar redovisas som noter i samband med att statistiken presenteras.

Teknisk rapport/PM Harmonisering av nordisk museistatistik

(Nordisk kulturfakta 2021:05)

I denna rapport sammanställer Kulturanalys Norden en kartläggning av museistatistik i de nordiska länderna. Vidare redovisas förutsättningar och rekommendationer för en fortsatt harmonisering av standarder inom statistikområdet. Med utgångspunkt i de variabler som återfinns i Nordic Statistics Database (NSD) identifierar rapporten att det finns möjligheter till vidareutvecklade standarder mot ökad harmonisering för de variabler som ingår i tabellen CULT16: Museums by reporting country, content and time i Nordic Statistics Database.

Rapporten finner såväl likheter som skillnader mellan de definitioner och standarder som används i respektive land. Primärt skiljer det sig åt huruvida länderna följer International Council of Museums (ICOM) definition, avgränsningar relaterade till vilka typer av museikategorier som inkluderas i statistiken samt vilken typ av besök som ingår i besöksstatistiken.

När det gäller inrapportering av uppgifter från museer råder vissa skillnader mellan länderna i fråga om hur ansvaret för detta är fördelat mellan olika aktörer. Ansvarsfördelningen har i vissa fall också förändrats över tid. Rapporten finner emellertid inget behov av rekommendationer som rör ländernas datainsamlingsprocess.

Mot bakgrund av observationerna i rapporten rekommenderar Kulturanalys Norden däremot följande:

- NSD bör fortsatt utgå från ICOM:s definition.
- De länder som utgår från en annan, snävare eller vidare, definition bör ombes lämna uppgifter som är anpassade till ICOM:s standard.
- Inkludera museer som haft tillfälligt stängt under året i NSD:s statistik över antalet museer.

- Prioritera så långt det är möjligt redovisning av verksamhetsbesök i NSD:s statistik över antalet museibesök.
- Redovisa för antalet museer endast antalet fysiska besöksställen, och definiera samtidigt vilken typ av verksamhet som ingår i de fysiska besöksställena för museet.
- Statistik med harmoniserad standard bör i den mån det är möjligt presenteras för alla nordiska länder och självstyrande regioner.

Utvärdering och analys 2021

En översyn av de gemensamma bedömningsgrunderna

(Promemoria)

Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) fick i regleringsbrevet för år 2020 i uppdrag att se över de gemensamma bedömningsgrunder för kulturområdet som används i regeringens årliga resultatredovisning till riksdagen inom ramen för budgetpropositionen. De fyra gemensamma bedömningsgrunderna – barns och ungas tillgång till kultur, jämställdhet, tillgänglighet samt konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamhet – omfattar de delar inom utgiftsområde 17 som regeringen benämner kulturområdet.

I uppdraget ingick även att föreslå förändringar av gällande bedömningsgrunder. Förslaget skulle utgå från de nationella kulturpolitiska målen och fokusera på uppgifter i form av bland annat statistik som löpande kan följas upp av regeringen. Vidare skulle förslaget avgränsas till verksamheter med statlig finansiering och fokusera på väsentliga resultat och effekter.

Denna promemoria utgör Kulturanalys redovisning av uppdraget. Promemorian bygger på Kulturanalys tidigare rapporter på samma tema, en analys av regeringens resultatredovisning under de senaste fem åren, samt en kartläggning av underlag att använda i den fortsatta utvecklingen av regeringens resultatredovisning. Kulturanalys har också genomfört samråd

med fyra myndigheter på kulturområdet: Konstnärsnämnden, Riksantikvarie-
ämbetet, Riksarkivet samt Statens kulturråd. Avstämning har även skett med
Kulturdepartementets kansli.

Kulturanalys tre viktigaste slutsatser är att regeringens resultatredovisning
kan förbättras genom en förtydligad målstruktur, en mer explicit och
konsekvent tillämpning av de gemensamma bedömningsgrunderna, samt en
förstärkning av bedömningsunderlagen.

Relationen mellan olika mål behöver förtydligas

Kulturanalys konstaterar att den kulturpolitiska målstrukturen är komplex,
den består av olika måluppsättningar på olika nivåer: riksdagen har inte bara
beslutat om tre övergripande nationella kulturpolitiska mål och
fem nationella främjandemål, utan även om specifika mål för sex av de
nio delområden som ingår i kulturområdet. Därtill kommer tvärspektoriella
mål som omfattar regeringens samlade politik och som därmed gäller även
för kulturområdet.

Kulturanalys bedömning är att de tre övergripande nationella målen är och
fortsatt bör vara visionära, liksom de tillhörande främjandemålen. Inte minst
för att skapa förutsättningar för upprätthållandet av principen om armlängds
avstånd är det viktigt att de nationella målen förblir formulerade på ett sådant
sätt att de anger övergripande viljeinriktning och därmed motverkar
detaljstyrning. Mål för olika delområden är oftast mer konkreta då de ligger
närmare genomförandet av specifika verksamheter, men bör också de
undvika styrning av innehåll.

Kulturanalys menar dock att regeringens resultatredovisning försvåras av att
relationen mellan de olika måluppsättningar som gäller på kulturområdet är
otydlig. Därför rekommenderar vi regeringen att förtydliga denna relation,
utifrån utgångspunkten att målen är ömsesidigt beroende samtidigt som de
rymmer sinsemellan potentiella konflikter. I den promemoria från 2016 där
Kulturanalys presenterade den målanalys som ligger till grund för det analys-
raster som tillämpas i vår återkommande lägesbedömning, rekommenderade
vi även regeringen att ta stöd i målanalysen i resultatredovisningen till

riksdagen. Kulturanalys konstaterar att regeringen valt bort denna möjlighet och i stället valt att utgå från det som nu är de gemensamma bedömningsgrunderna. Översynen i denna promemoria har därför fokuserat på de befintliga bedömningsgrunder som regeringen valt.

De gemensamma bedömningsgrunderna behöver motiveras och tillämpas på ett mer konsekvent sätt

Kulturanalys konstaterar, i likhet med kulturutskottets senaste granskning av regeringens resultatredovisning, att de gemensamma bedömningsgrunder som används i regeringens resultatredovisning behöver motiveras tydligare. Trots att de tillämpats i den sammanfattande resultatbedömningen under fyra år har regeringen inte förklarat varför just dessa gemensamma bedömningsgrunder valts ut, eller hur de tillämpas i regeringens egen resultatredovisning och kommuniceras till myndigheter på kulturområdet. Därtill tillämpas inte bedömningsgrunderna på ett tydligt sätt i den gemensamma respektive i de separata resultatbedömningarna. Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att tydligare synliggöra relationen mellan mål och bedömningsgrunder, samt att tillämpa gällande bedömningsgrunder på ett mer konsekvent sätt i den sammantagna resultatredovisningen.

Kulturanalys egen tolkning av relationen mellan mål och bedömningsgrunder visar att den blir allra tydligast till det som vi benämner främjandemål och tvärsektoriella mål. Kulturanalys kan också konstatera att de tre första bedömningsgrunderna har större potential att vara mer kvantifierbara än den sista men att alla kräver viss avgränsning. Den sista kräver i sin tur någon form av förtydligande från regeringens sida om av vad som avses med konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten. På grund av tillägget ”konstnärlig” är det inte heller självklart hur denna bedömningsgrund knyter an till alla de nio delområden som ligger under kulturområdet.

Underlag för uppföljning kan förstärkas med hjälp av Kulturanalys statistik

För att regeringen ska kunna bedöma kulturpolitikens resultat och redovisa dessa för riksdagen på ett systematiskt sätt över en längre tid, är det avgörande att det finns tillgång till stabila dataunderlag med långa tidsserier att bygga bedömningar och jämförelser på. Därför har Kulturanalys sammanställt de underlag som i nuläget finns lätt tillgängliga, i relation till kulturpolitiska mål, gemensamma bedömningsgrunder och delområden i regeringens budgetproposition. Vi vill betona att Kulturanalys inte avser att erbjuda en komplett inventering av samtliga underlag som kan användas i regeringens resultatredovisning. I stället är det vår avsikt att presentera en struktur som kan bistå regeringen i det fortsatta utvecklingsarbetet.

I takt med att kulturstatistik utvecklats och datainsamlingar utökats de senaste åren ser vi goda grunder för underlag i det som utgör Kulturanalys statistikområden. Men delar av kulturområdet saknar statistik. Kulturanalys sammanställning av underlag visar att det finns bättre källor till resultatbedömning i relation till delaktighetsmålet och självständighetsmålet än i relation till samhällsmålet.

Även om vi ser betydelsen av en transparent resultatredovisning som bygger på tydliga grunder för resultatbedömning kommer det fortsatt vara så att alla delar av kulturpolitiken inte enkelt kan följas upp. De kulturpolitiska målens visionära karaktär och att de syftar till långsiktiga effekter på samhällsnivå bidrar till detta. Kulturanalys vill betona vikten av att inte reducera alla delar av den kulturpolitiska resultatredovisningen till det som går att mäta kvantitativt. I stället kräver uppföljning och utvärdering av de kulturpolitiska målens effekter även kvalitativ analys och förståelse. I det fortsatta arbetet är den sakkunnigkompetens som finns hos myndigheter på kulturområdet ett centralt bidrag för att balansera tilltron till mätbarhet med en öppen blick för resultat och effekter som ligger bortom kvantitativa data.

Så fri är konsten: Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten

(Rapport 2021:1)

I den här rapporten presenterar Myndigheten för kulturanalys sin utredning om hur den kulturpolitiska styrningen påverkar den konstnärliga friheten. Utredningen är ett regeringsuppdrag och förhåller sig till den kulturpolitiska styrningen på statlig, regional och kommunal nivå. I enlighet med uppdraget har utredningen fokuserat på bidragsgivningen på statlig nivå och verksamhetsstyrningen på regional och kommunal nivå. På regional och kommunal nivå har uppdraget varit att särskilt belysa tillämpningen av principen om armlängds avstånd.

Konstnärlig frihet och armlängds avstånd

Två centrala begrepp i utredningen är konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd. Dessa två begrepp saknar fasta definitioner och såväl forskare som olika länders kulturpolitik närmar sig begreppen på olika sätt. Konstnärlig frihet kan beskrivas som ett ideal som bygger på tanken att den konst och kultur som produceras i samhället så långt som möjligt ska reflektera fria kreativa processer och värderas utifrån sina konstnärliga kvaliteter. Idealet om konstnärlig frihet kommer i den svenska kulturpolitiken till uttryck i det nationella mål som anger att ”kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund”. Detta mål benämner Kulturanalys självständighetsmålet. Övriga mål benämns delaktighetsmålet respektive samhällsmålet och utgår från att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att konst och kultur ska präglade samhällets utveckling.

När det gäller principen om armlängds avstånd utgår utredningen från att den bygger på två förhållanden i den svenska kulturpolitiken. För det första ska politiker och politiska församlingar generellt avhålla sig från styrning som påverkar eller riskerar att påverka vilka företeelser konstnärer och kulturskapare väljer att skildra, men också hur olika företeelser skildras. Politisk styrning som påverkar eller riskerar att påverka vilka företeelser som skildras och/eller hur olika företeelser skildras bedömer Kulturanalys vara negativ för

den konstnärliga friheten. För det andra bygger principen på att det ska finnas ett organisatoriskt avstånd mellan politiskt beslutsfattande å ena sidan, och beslut som har med konstnärlig bedömning att göra å den andra. Armlängdsprincipen syftar alltså i stor utsträckning till att skapa förutsättningar för konstnärlig frihet genom att förespråka ett organisatoriskt skydd från politiska beslut om konstnärligt innehåll.

Utredningens syfte och genomförande

Utredningen har haft som sitt övergripande syfte att undersöka på vilka sätt och i vilken utsträckning den kulturpolitiska styrningen i Sverige påverkar, eller kan påverka, den konstnärliga friheten. Utredningen bygger på tre delstudier: en delstudie om den statliga bidragsgivningen och två delstudier om verksamhetsstyrningen på regional respektive kommunal nivå. Utredningen behandlar inte de sektorer som regleras genom speciallagstiftning, det vill säga arkiv, bibliotek, museer och kulturmiljö. Utredningen fokuserar på politisk styrning genom mål, organisering, reglering och finansiering.

Den statliga delstudien är fokuserad på Kulturrådets, Konstnärsnämndens och Filminstitutets stöd- och bidragsgivning och bygger på dokumentstudier, intervjuer med sakkunniga och tjänstepersoner samt en enkät till konstnärer och kulturskapare. Dokumentstudierna har fokuserat på hur den statliga bidragsgivningen styrs politiskt och hur den genomförs av ansvariga bidragsgivare. Intervjuerna har fokuserat på Kulturrådets, Konstnärsnämndens och Filminstitutets bedömnings- och beslutsprocesser. Enkätstudien har fokuserat på hur bidragssökande konstnärer och kulturskapare upplever och påverkas av den statliga bidragsgivningen och de bedömnings- och beslutsprocesser som är knutna till den. Urvalet av respondenter till enkätstudien har varit inriktat på konstnärer och kulturskapare inom områdena fri scenkonst, musikarrangemang, musikutgivning, bild- och formkonst, musik samt filmskapande inom kortfilm, dokumentär och lång spelfilm.

Delstudierna av den regionala respektive kommunala verksamhetsstyrningen har genomförts genom dokumentstudier, ett mindre urval intervjuer med företrädare för regionala kulturinstitutioner och regionala kulturchefer, och

en enkät till landets 290 kommuner. För att kunna samla in och analysera material på ett systematiskt sätt har det huvudsakliga undersökningsåret för den statliga studien varit 2019. För de regionala och kommunala delstudierna har huvudsakligt undersökningsår varit 2019 respektive 2020. För samtliga delstudier har både tidigare och senare dokument i viss utsträckning använts när detta har varit relevant för studiens syfte.

Utredningens resultat och bedömning

Politik innebär styrning och styrning innebär någon form av påverkan. Denna påverkan kan vara positiv för den konstnärliga friheten, exempelvis genom att bidragsgivning och etablerandet av offentligt finansierade kulturinstitutioner skapar grundläggande förutsättningar för konstnärer och kulturskapare att utöva sitt yrke. Kulturanalys övergripande slutsats är dock att det också äger rum kulturpolitisk styrning som påverkar, eller riskerar att påverka, den konstnärliga friheten på ett negativt sätt. Det innebär att Kulturanalys bedömer att det förekommer styrning som inte kan motiveras utifrån självständighetsmålet, men inte heller utifrån de kulturpolitiska målen som helhet. Den övergripande slutsatsen baseras på tre mer specifika slutsatser, en i relation till den statliga delstudien och två i relation till de regionala och kommunala delstudierna:

- **Delar av den statliga bidragsgivningen styrs och implementeras med negativ påverkan på den konstnärliga friheten.** Detta hänger samman med hur bidragsgivningen styrs politiskt, hur den genomförs av bidragsgivarna och att konstnärer och kulturskapare påverkas på ett sätt som inte är i enlighet med idealet om konstnärlig frihet. Det finns i flera avseenden viktiga skillnader mellan olika bidragsgivare.
- **Principen om armlängds avstånd är inte möjlig att fullt ut tillämpa på regional och kommunal nivå.** Organisatoriskt saknas det skydd mot politiskt inflytande över konstnärligt innehåll som armlängdsprincipen förutsätter. Dessutom visar utredningen att regioners, men även kommuners, förhållningssätt till armlängdsprincipen är tvetydigt.

- **På framför allt regional nivå, men även på kommunal nivå, sker målstyrning som riskerar att påverka den konstnärliga friheten negativt.** Denna målstyrning sker på övergripande nivå men också i relation till kulturinstitutioner och bidragsgivning. Den aktuella målstyrningen härrör delvis från politisk styrning på statlig nivå.

Kulturanalys identifierar med andra ord ett antal brister och risker i hur kulturpolitiken idag är utformad i relation till idealet om konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd. Samtidigt bedömer Kulturanalys att inriktningen på mycket av den kulturpolitiska styrningen är rimlig i förhållande till såväl självständighetsmålet som de kulturpolitiska målen som helhet. Kulturanalys ifrågasätter exempelvis inte behovet av att styra kulturpolitiken i syfte att skapa förutsättningar för breddad delaktighet, professionellt utövande av både kvinnor och män, kultur i hela landet eller utövande inom olika genrer. Däremot bör denna styrning utformas och genomföras så att negativ påverkan på den konstnärliga friheten undviks. Det är i utformningen och genomförandet av denna styrning som Kulturanalys har identifierat brister som antingen påverkar, eller riskerar att påverka, den konstnärliga friheten negativt. Nedan redogörs ytterligare för slutsatserna för den statliga bidragsgivningen och den regionala och kommunala verksamhetsstyrningen.

Statlig bidragsgivning och konstnärlig frihet

Den statliga bidragsgivningen på kulturområdet genomförs av ett antal aktörer. De flesta är organiserade som statliga förvaltningsmyndigheter, men exempelvis Filminstitutet är organiserat i stiftelseform. I grunden skiljer sig den politiska styrningen av de statliga myndigheterna på kulturområdet inte från hur förvaltningsmyndigheter generellt styrs. Regering och departement har samma grundläggande inflytande genom tillsättning av styrelse och myndighetschef, och styr myndigheterna genom instruktion, regleringsbrev, förordningar, uppdrag och genom de propositioner och strategier som anger politikens inriktning. Styrningen av stiftelsen Filminstitutet särskiljer sig i viss mån från styrningen av förvaltningsmyndigheter, exempelvis genom att det är styrelsen, inte regeringen, som utser den verkställande direktören.

Sedan införandet av den statliga filmpolitiken 2017 så är den politiska styrningen av Filminstitutet dock relativt lik den av övriga förvaltningsmyndigheter på kulturområdet.

Den kulturpolitiska styrningen av bidragsgivarna

Särskilt Kulturrådet har i sin instruktion och i sina årliga regleringsbrev en mängd olika perspektiv att förhålla sig till och integrera i sin verksamhet. Det handlar bland annat om att myndigheten ska verka för olika gruppers rättigheter, interkulturellt och internationellt utbyte, kultur i hela landet och för kulturens betydelse inom andra samhällsområden. Kulturrådet har också i uppdrag att exempelvis årligen rapportera hur verksamheten bidrar till att uppfylla målen i Agenda 2030. Den politiska styrningen gör inte tydligt hur dessa olika uppdrag och perspektiv förväntas integreras, eller inte integreras, i bidragsgivningen. Samtidigt finns det under senare år exempel på regeringsstrategier och uppdrag där Kulturrådet har getts i uppgift att främja vissa perspektiv och olika gruppers rättigheter i det konstnärliga innehållet. Syftet har bland annat varit att genom konst och kultur öka människors medvetenhet kring dessa perspektiv och på så sätt synliggöra och förändra normer i samhället. Sådan styrning bör enligt Kulturanalys undvikas oavsett tematik.

När det gäller Konstnärsnämnden och Filminstitutet är regeringen generellt mer återhållsam med mängden uppdrag och perspektiv som dessa aktörer förväntas integrera i sin verksamhet. Även i relation till Konstnärsnämnden och Filminstitutet finns emellertid en otydlighet i hur de i bidragsgivningen förväntas förhålla sig till olika horisontella perspektiv som de har i uppdrag att integrera. Denna otydlighet förstärks av att idealet om konstnärlig frihet inte betonas, utan tvärtom ges ett sparsamt utrymme, i regeringens styrning av de statliga bidragsgivarna.

Bidragsgivarnas genomförande av kulturpolitiken

I bidragsgivarnas genomförande av kulturpolitiken framkommer styrning som kan tolkas som att bidragsgivarna värderar vissa typer av perspektiv i det konstnärliga innehållet högre än andra. Denna typ av formuleringar förekommer hos Kulturrådet och Filminstitutet, medan sådana formuleringar i anslutning till bidragsgivningen saknas hos Konstnärsnämnden.

I Kulturrådets fall är det framför allt myndighetens sätt att integrera olika horisontella perspektiv i bidragsgivningen som riskerar att påverka den konstnärliga friheten negativt. Ett konkret exempel är att bidragssökande tillfrågas om och hur de ska integrera ett jämställdhets-, hbtq-, mångfalds- och interkulturellt perspektiv i sin verksamhet, sitt projekt, sin utgivning eller dylikt. Frågan som ställs i Kulturrådets ansökningsblankett tolkas av de sökande, i stor utsträckning, som att Kulturrådet frågar efter hur perspektiven ska integreras i den konstnärliga idén och innehållet. Kulturrådets beskrivningar av sitt arbete med hbtq-frågor, och i viss utsträckning jämställdhet, på hemsidan förstärker bilden av att myndigheten värderar ansökningar utifrån dessa perspektiv på ett sätt som är problematiskt utifrån idealet om konstnärlig frihet.

När det gäller Filminstitutets styrdokument och kommunikation så lyfts vissa perspektiv fram på ett sätt som också är problematiskt utifrån idealet om konstnärlig frihet. Delvis handlar det om en otydlighet i hur Filminstitutet beskriver sitt arbete mot diskriminering och för mångfald och jämställdhet som kan tolkas som att konstnärligt innehåll kan eller bör värderas utifrån hur det förhåller sig till olika diskrimineringsgrunder. Men det handlar också om hur Filminstitutet kommunicerar frågor kring jämställdhet och mångfald i svensk film. Filminstitutet har i olika sammanhang granskat svensk films innehåll utifrån olika mångfalds- och jämställdhetsaspekter. Dessa granskningar kan i sig vara relevanta men när de kommuniceras från bidragsgivaren till potentiella sökande finns också en risk att konstnärer och kulturskapare anpassar sitt konstnärliga arbete på ett sätt som inte är önskvärt utifrån idealet om konstnärlig frihet. Detta hänger i sin tur samman med många konstnärers och kulturskapares mottaglighet för styrning vilken diskuteras nedan. I viss mån innebär detta dock en målkonflikt då den statliga filmpolitiken har gett Filminstitutet i uppdrag att bredda svensk film, bidra till skapande av film utifrån olika perspektiv, och dessutom följa upp och analysera vilka som ”får möjlighet att uttrycka sig i film både framför och bakom kameran”.

Styrningens påverkan på konstnärer och kulturskapare?

Den enkät som genomförts bland konstnärer och kulturskapare som sökt bidrag och stöd från Kulturrådet, Konstnärsnämnden och Filminstitutet visar att det finns en misstro mot hur de statliga bidragsgivarna lever upp till idealet om konstnärlig frihet. Generellt är de sökande till Filminstitutet mest kritiska. En stor grupp konstnärer och kulturskapare, närmare hälften av de svarande, uppger att de någon gång har anpassat sitt konstnärliga innehåll i syfte att öka sina möjligheter att få bidrag utan att det enligt dem själva höjt den konstnärliga kvaliteten. En stor andel av de svarande uppger också att de stöter på kriterier som de upplever står i konflikt med konstnärlig frihet. Totalt 33 procent svarar att de någon gång har avstått från att söka bidrag på grund av bedömningskriterier de upplevt står i konflikt med konstnärlig frihet. Den generella bilden är att det finns en lyhördhet för styrning som rör horisontella perspektiv och att denna styrning tenderar att tolkas i relation till den konstnärliga idén och innehållet.

Samtidigt visar utredningen att konstnärer och kulturskapare är en heterogen grupp, med olika inställning i frågor om kulturpolitisk styrning. Precis som det verkar finnas en kritik som går ut på att den kulturpolitiska styrningen idag inskränker den konstnärliga friheten, förefaller en relativt stor grupp konstnärer och kulturskapare efterlysa en mer aktiv kulturpolitik. Denna grupp ser positivt på att värdera konstens nytta, perspektiv och budskap i olika bedömningsprocesser. Det gäller både de rättighetsperspektiv som diskuterats ovan och konstens och kulturens roll för samhällets utveckling, exempelvis vad gäller folkhälsa och hållbar utveckling. Sakkunniga i Kulturrådets och Konstnärsnämndens referens- och arbetsgrupper, och även handläggare på Kulturrådet, bekräftar bilden att det finns en tendens till anpassning hos de sökande. Anpassningen sker, enligt de sakkunniga, till upplevda kriterier som de sökande tror är viktiga i bedömningsprocessen. I viss utsträckning kopplas detta samman med hur myndigheterna kommunicerar med bidragssökande och hur ansökningsblanketter är utformade. Dock upplevs anpassningen som ett problem även där den inte går att koppla till skrivningar i bidragsgivarens egen information och egna ansökningsblanketter. Detta vittnar exempelvis ledamöter i Konstnärsnämndens arbetsgrupper om.

Den regionala och kommunala verksamhetsstyrningen

De regionala och kommunala delstudierna visar på främst två saker: 1) att principen om armlängds avstånd inte är fullt ut möjlig att tillämpa på regional och kommunal nivå och att regioners och kommuners förhållningssätt till principen ofta är tvetydigt, och 2) att det sker en målstyrning som riskerar att påverka den konstnärliga friheten negativt.

Principen om armlängds avstånd

Att armlängdsprincipen inte är möjlig att fullt ut tillämpa på regional och kommunal nivå hänger samman med att styrningsstrukturen ser annorlunda ut på dessa nivåer. Den formella politiska beslutsmakten och det direkta politiska ansvaret, som inte minst kommunallagen stipulerar, är inte i linje med det organisatoriska skydd som armlängdsprincipen förutsätter. Det innebär att principens upprätthållande blir beroende av att politiken och politiker självmant avstår från styrning. Det är dessutom vanligt att politiker fattar bidragsbeslut och sitter på styrande positioner i regionala och kommunala kulturinstitutioner. Detta visar bland annat den enkät som Kulturanalys genomfört bland landets kommuner och den kartläggning som gjorts av ett stort urval av kulturinstitutioner på framför allt regional nivå.

Kulturanalys bedömer också att regioners och kommuners förhållningssätt till armlängdsprincipen är tvetydigt. Principen hävdas ofta i allmänna termer, särskilt på regional nivå, samtidigt som politiker fattar beslut som befinner sig nära innehållet i den konstnärliga verksamheten. När det gäller kommunal nivå hänvisar också utredningen till ett antal exempel på agerande i kulturpolitiska frågor som visar på det korta avståndet mellan politiken och innehållet i konstnärlig och kulturell verksamhet.

Regional och kommunal målstyrning

Utredningen visar på ett antal exempel på målstyrning och kulturpolitiskt agerande på regional och kommunal nivå som är problematiska utifrån idealet om konstnärlig frihet. Ett viktigt resultat är också att särskilt den regionala kulturpolitiken är inbäddad i de regionala utvecklingssträvandena. I detta sammanhang förväntas kulturen bidra till att stärka regioners attraktivitet, folkhälsa, ekonomiska tillväxt och hållbara utveckling. Dessa uppgifter

formuleras på övergripande nivå i regionala kulturplaner, men ingår också i enskilda kulturinstitutioners uppdrag och i riktlinjer för bidragsgivningen. En liknande målstyrning finns i förhållande till andra horisontella perspektiv som delvis är kopplade till kultursamverkansmodellen.

Utredningen har inte undersökt denna målstyrnings direkta påverkan på den konstnärliga friheten men bedömer likväl att det finns risker för en negativ påverkan. I detta sammanhang är det att betrakta som paradoxalt att de flesta regioner å ena sidan ger kulturpolitiken, och även enskilda verksamheter, i uppdrag att främja olika utvecklingsambitioner, och å andra sidan hävdar kulturens egenvärde och att den inte ska avkrävas samhällelig nytta eller specifika effekter.

Kulturanalys rekommendationer

Kulturanalys övergripande bedömning är att det idag äger rum kulturpolitisk styrning som kan och bör undvikas. Det är utifrån denna bedömning som nedanstående rekommendationer är formulerade. I relation till dessa rekommendationer bör de olika offentliga aktörer som rekommendationerna riktar sig till väga in att det finns mycket som talar för att konstnärer och kulturskapare påverkas av den kulturpolitiska styrningen som en helhet. Även om det inte har varit fokus för utredningen ger den anledning att anta att styrningen på en nivå eller av en aktör påverkar hur konstnärer och kulturskapare förhåller sig till och upplever andra aktörer och delar av bidragssystemet. Mot denna bakgrund rekommenderar Kulturanalys att utformandet och genomförandet av kulturpolitiken på olika nivåer ses över, tydliggörs och bättre anpassas till idealet om konstnärlig frihet. Specifikt rekommenderar Kulturanalys följande:

- Att regeringen i större utsträckning låter idealet om konstnärlig frihet vara vägledande i styrningen av de statliga bidragsgivarna på kulturområdet. Kulturanalys rekommenderar att regeringen tydliggör att statliga bidragsgivares uppdrag att integrera och arbeta med olika horisontella perspektiv inte avser bedömningar eller värderingar av konstnärligt innehåll. Kulturanalys rekommenderar också regeringen att avstå från styrning som kan tolkas som att särskilda perspektiv ska främjas eller uppmuntras i konstnärligt och kulturellt innehåll.

- Att de bidragsgivande myndigheterna blir noggrannare i hur de kommunicerar och formulerar sig i relation till frågor som knyter an till bedömningsprocesser. Kulturanalys rekommenderar myndigheterna att avstå från skrivningar som kan tolkas som att särskilda perspektiv efterfrågas i det konstnärliga innehållet. Det bör vara en överordnad ambition i kommunikationen med konstnärer och kulturskapare att inte styra enskilda sökande med avseende på den konstnärliga idén eller det konstnärliga innehållet.
- Att regioner, men även kommuner i olika utsträckning, tydliggör sin hållning i frågor om konstnärlig frihet. I detta sammanhang bör de avstå från uppdrag, kriterier och satsningar som anger efterfrågade samhällseffekter eller särskilda ämnen eller perspektiv i det konstnärliga innehållet. I relation till principen om armlängds avstånd bör regioner och kommuner i större utsträckning använda sig av externa sakkunniga i bedömningsprocesser. De bör också se över möjligheterna att i större utsträckning inkludera icke-politisk representation i regionala och kommunala kulturinstitutioners styrelser.

Ett år med pandemin: Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet

(Rapport 2021:2)

Kulturanalys tilldelades i regleringsbrevet för 2021 följande uppdrag:

Regeringen uppdrar åt Myndigheten för kulturanalys att göra en översyn av effekterna inom kulturområdet med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. I uppdraget ingår att kartlägga hur landets kulturliv och kulturella infrastruktur, inom ideell, kommersiell och offentlig regi, drabbats av pandemin. I uppdraget ingår även att kartlägga regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas insatser till följd av spridningen av sjukdomen covid-19. Även insatser och effekter inom andra

samhällsområden bör beröras i den mån det är relevant. Redovisningen ska ske till regeringen (Kulturdepartementet) senast den 15 april och 6 oktober 2021.

Denna rapport utgör Kulturanalys slutredovisning av uppdraget och syftar till en översyn av hur kulturområdet har drabbats till följd av coronapandemin (härefter pandemin). I rapporten kartläggs och analyseras också de offentliga insatser som införts till följd av pandemin. Frågeställningarna som har väglett uppdraget är:

- Hur har kulturområdet påverkats av pandemin?
- Vilka åtgärder och insatser, på olika politiska nivåer, har införts för att möta den kris som drabbat kulturområdet till följd av pandemin?
- Hur träffsäkra har de offentliga insatserna varit för att dämpa de negativa konsekvenserna av pandemin?

Kulturanalys har genomfört uppdraget genom att i första hand kartlägga och analysera den dokumentation av pandemins konsekvenser och offentliga insatser som finns på regeringens, andra myndigheters och regionernas webbplatser. Materialet utgörs främst av sammanställningar av insatser, rapporter och övrig pandemirelaterad information såsom pressmeddelanden som publicerats under perioden mellan 11 mars 2020 och 1 april 2021. För den kommunala nivån har Kulturanalys genomfört en webbenkät riktad till Sveriges 290 kommuner varav 197 har besvarat enkäten. För kartläggningen av kulturlivet i ideell regi har Kulturanalys genomfört intervjuer med företrädare för det civila samhällets kulturliv, och även bearbetat statistik från Folkbildningsrådet och MUCF. Gällande pandemins konsekvenser för sysselsättningen inom kulturområdet har Kulturanalys bearbetat statistik från SCB och Arbetsförmedlingen. Kulturanalys har även genomfört samråd med Konstnärsnämnden, Kulturrådet och den av regeringen tillsatta utredningen om kulturens återstart, liksom med SKR:s regionala och kommunala kulturchefergrupper.

Pandemins konsekvenser inom kulturområdet

Kulturområdets aktörer kan förenklat delas in i institutioner, fria kulturskapare och ideella aktörer. Dessa aktörer har att förhålla sig till kulturområdets förutsättningar där den offentliga kulturpolitiken, marknadsvillkor och det civila samhällets ideella engagemang utgör viktiga komponenter. Många kulturaktörer är för sin inkomst beroende av intäkter från såväl offentlig kulturpolitik som näringsverksamhet. Många genomför också delar av sin konstnärliga arbetsinsats på ideell basis.

De omfattande konsekvenser som pandemin fått inom kulturområdet – som till stora delar är beroende av en betalande publik – har i första hand orsakats av inställd verksamhet till följd av de restriktioner som införts för att begränsa smittspridningen, samt av en allmän oro för smittspridning som har påverkat besöksantalet på publika evenemang.

Utifrån vår kartläggning av pandemins konsekvenser inom kulturområdet kan vi identifiera tre konsekvenser på övergripande nivå: 1) minskat och förändrat kulturutbud och deltagande, 2) intäkt- och inkomstbortfall för kulturverksamheter och kulturskapare samt 3) försämrad kulturarbetsmarknad. Pandemin har inte bara bidragit till kortsiktiga konsekvenser, utan även synliggjort strukturella utmaningar inom kulturområdet – problem som existerade redan före pandemin, men som har förstärkts och förtydligats under den akuta krisen.

Minskat och förändrat kulturutbud och deltagande

Restriktionerna och rekommendationerna för att begränsa smittspridningen har lett till ett kraftigt minskat kulturutbud. Särskilt påverkat är det utbud som kräver fysiskt närvarande publik och fysisk interaktion. Till exempel har antalet museibesök minskat med 60 procent och antalet biobesök med 64 procent 2020 jämfört med året innan. Men det finns även kulturaktiviteter som har ökat under pandemin. Det gäller framför allt kulturaktiviteter som kan utföras i hemmet, som handarbete/hantverk eller skriva dagbok/poesi, vilka ökade i omfattning under 2020.

Restriktionerna har också medfört att kulturutbudets form har förändrats, till exempel genom att det sker digitalt eller genom att flytta aktiviteter utomhus med färre deltagare. Digitaliseringen av kulturutbudet under pandemin har ställt nya krav på deltagare och besökare som vill uppleva kultur. Ett ökat digitalt kulturutbud har visserligen gjort att man kunnat nå fler deltagare och nya målgrupper, men det finns anledning att befara att en del grupper, inte minst äldre och socialt utsatta, har haft sämre förutsättningar att delta digitalt.

Intäkts- och inkomstbortfall för kulturverksamheter och kulturskapare

Offentliga, privata och ideella kulturverksamheter har påverkats ekonomiskt under pandemin genom förlorade intäkter i form av t.ex. inträde, avgifter och uthyrningsverksamhet, men även genom minskad försäljning från butik och servering, liksom från medlemstapp i det civila samhället. Generellt kan sägas att de ekonomiska konsekvenserna blivit mer kännbara ju mer beroende av självfinansiering verksamheterna är. Därmed har de ekonomiska konsekvenserna blivit särskilt negativa för kulturverksamheter i privat och ideell regi. En tydlig indikation på hur hårt pandemin har slagit mot privata kulturaktörer är att omsättningen inom branschen kulturell verksamhet minskat med cirka 33 procent under perioden 2019–2020. Nedgången har fortsatt första halvåret 2021 – omsättningen var cirka 11 procent lägre första halvåret 2021 jämfört med samma period 2020.

Pandemin riskerar även att få långsiktiga konsekvenser. Från både regionalt och kommunalt håll, från myndigheter inom kulturområdet samt från branschorganisationer och det civila samhället har det uttryckts en oro för att stora delar av det fria kulturlivet kommer att ha stora svårigheter att återhämta sig när pandemin är över.

Försämrad kulturarbetsmarknad

Sett till antal anställda är arbetsmarknaden inom kulturområdet hårdare drabbad än arbetsmarknaden som helhet. Mars 2021 var det 11 procent färre anställda inom kulturområdet jämfört med mars 2020. Motsvarande minskning för hela arbetsmarknaden var 1,7 procent. Av de större branscherna var det enbart hotell och restaurang som hade en sämre

utveckling. I absoluta tal har antalet anställda inom kulturområdet minskat mest i den privata sektorn. I procent var minskningen mellan mars 2020 och mars 2021 cirka 15 procent totalt för den privata och den ideella sektorn. Minskningen i antalet anställda inom den offentliga sektorn var betydligt lägre. Kvinnor har drabbats hårdare än män sett till minskningen i antalet anställningar inom kulturområdet.

I statistiken över anställningar inom kulturområdet ingår inte renodlade egenföretagare, som ofta är frilansande kulturskapare. Vår analys visar att även denna grupp har drabbats hårt av pandemin och att många gick ut i arbetslöshet. Av de som strax innan pandemin drev ett eget företag med verksamhet inom kulturområdet var 6 procent arbetslösa februari 2021. Arbetslösheten har ökat mer på kulturområdet än på arbetsmarknaden som helhet under pandemin. Även om arbetslösheten har sjunkit på kulturområdet under slutet av 2020 och första halvåret 2021, är det fortfarande en längre väg kvar för arbetslösheten på kulturområdet att återställas till de nivåer som rådde före pandemin än för arbetsmarknaden som helhet.

Statliga, regionala och kommunala insatser under pandemin

Insatserna från statligt, regionalt och kommunalt håll har under perioden 11 mars 2020–1 april 2021 haft olika karaktär. Tre olika typer av insatser har identifierats utifrån Kulturanalys sammanställning.

Dessa tre typer av insatser utgörs av:

- Ekonomiskt riktade insatser som primärt har försökt dämpa konsekvenserna av intäkts- och inkomstbortfall och de kostnader som uppkommit till följd av pandemin, men som även syftat till att stimulera produktion av kultur. Insatserna har också syftat till att förenkla den ekonomiska administrationen för olika kulturskapare.

- Kunskapsinriktade insatser som har handlat om att inhämta kunskap om pandemins konsekvenser och kartlägga behov. Dessa insatser har också handlat om att utbyta erfarenheter och samverka med olika aktörer samt förmedla information till kulturskapare om exempelvis olika krisinsatser. De kunskapsinriktade insatserna har dessutom fungerat vägledande för att kunna justera de olika insatserna och förbättra deras träffsäkerhet.
- Utbudsfrämjande insatser som har syftat till att upprätthålla och möjliggöra ett kulturutbud under pandemin trots rådande restriktioner. Dessa insatser har riktat sig både till kulturskapare och till deltagare och har vidtagits i form av smittsäkrande åtgärder och insatser som har syftat till att digitalisera verksamheter och utbud.

Kulturanalys bedömning

Vår kartläggning visar att statliga, regionala och kommunala aktörer har försökt hantera pandemins konsekvenser på kulturområdet med olika former av insatser, men också att verksamhet i offentlig, privat och ideell regi har haft olika förutsättningar att möta krisen. En central frågeställning i Kulturanalys översyn är i vilken utsträckning dessa insatser anpassats till kulturområdets behov. Vi sammanfattar vår bedömning i form av tre slutsatser:

- Pandemin har fått mycket negativa konsekvenser för stora delar av kulturområdet. Dock har den verksamhet som bedrivs i offentlig regi klarat sig förhållandevis väl jämfört med verksamheter i ideell regi och privat regi, vilka har haft svårare att upprätthålla sin verksamhet. Exempelvis har intäktsbortfallen generellt inte varit lika allvarliga för kulturverksamheter i offentlig regi som för de i privat eller ideell regi. Det har också i större utsträckning varit möjligt för verksamheter i offentlig regi att genomföra verksamheter digitalt eller på annat smittsäkert sätt. På kulturarbetsmarknaden har antalet anställda framför allt minskat i privat sektor medan tappet i relativa tal var störst i ideell sektor.

- Inledningsvis har det funnits brister i hur regeringens krisåtgärder utformats i relation till förutsättningarna på kulturområdet. De närings- och arbetsmarknadspolitiska stöden kunde endast delvis täcka kulturområdets behov då de framför allt vände sig till aktörer som uppbär anställning. Det har också funnits vissa brister i hur åtgärder kommunicerats till olika aktörer inom kulturområdet. Exempelvis har kommunikationen av beslut om restriktioner inledningsvis inte tillräckligt tydligt förmedlat att regeringen hade insikt om beslutens konsekvenser på kulturområdet. Detta förefaller också gälla beslut om nedstängning av verksamheter i offentlig regi. Vidare har kommunikationen om hur olika krisstöd förhåller sig till varandra inte fullt ut fungerat då kulturskapare inte har känt till att flera av de generella företagsstöden inte har kunnat sökas av den som beviljats krisstöd av kulturområdets myndigheter.
- De offentliga insatserna har gradvis ökat i träffsäkerhet och det har funnits en ambition att från offentligt håll anpassa åtgärderna till kulturområdets specifika problem. Exempelvis har de ekonomiska insatserna troligen justerats till följd av de kunskapsinriktade insatserna och har därför gradvis träffat allt fler aktörer och verksamhetsgenrer på kulturområdet, inom såväl offentlig som privat och ideell regi. Inledningsvis präglades åtgärderna av en viss brist på förståelse för kulturområdets komplexitet och det har tagit merparten av 2020 för stöden att bli bättre anpassade till kulturområdets förutsättningar. Gradvis har också fokus förskjutits från kortsiktiga och mer akuta insatser till åtgärder som syftar till kulturverksamheternas långsiktiga överlevnad.

Coronapandemin och de kulturpolitiska målen

Utifrån den kartläggning som genomförts kan en preliminär bedömning av pandemins konsekvenser i relation till de tre övergripande nationella kulturpolitiska målen göras. Kulturanalys benämner de tre målen självständighetsmålet ("kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund"), delaktighetsmålet ("alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet") och samhällsmålet ("kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling").

När det gäller självständighetsmålet har de restriktioner som pandemin föranlett berövat kulturskapare och kulturverksamheter den inkomst som krävs för att de ska kunna utöva sin profession. Den ansträngda ekonomi som kulturskapare och kulturverksamheter tvingas leva under kan också antas ha minskat deras möjligheter att utöva sin profession på ett obundet sätt.

Att kulturverksamheter i princip varit nedstängda under pandemin har självklart gjort det omöjligt för alla att delta i kulturlivet, vilket påverkar delaktighetsmålet. Digitaliseringen av delar av kulturutbudet har möjliggjort för många att delta i kulturlivet trots restriktionerna, samtidigt som det digitala utbudet inte har kunnat nå alla invånare. Det finns dock inte i nuläget underlag för att bedöma vilka grupper som exkluderats från eller inkluderats i detta utbud.

I en tid av nedstängda verksamheter är det svårt för kulturen att vara en kraft i hela samhällets utveckling. Bortom de estetiska och demokratiska värden som konst och kultur besitter, visar vår kartläggning av den minskade sysselsättningen inom kulturområdet att viktiga samhällsekonomiska värden har gått förlorade under pandemin.

Behov av kunskap och fortsatt politikutveckling

För att kunna åstadkomma en mer djupgående bedömning av pandemins konsekvenser behöver effekter av både restriktioner och offentliga insatser följas över en längre tid. Därtill saknas inom flera områden de uppgifter som krävs för att kunna göra en fullständig analys. Kulturanalys identifierar i nuläget två kunskapsbehov som särskilt centrala: 1) kunskap om digitaliseringens långsiktiga konsekvenser samt 2) kunskap om kulturområdets samlade finansiering, med särskilt fokus på hur finansiering från privata och ideella aktörer samspelar med finansiering från offentliga aktörer. Avslutningsvis identifierar Kulturanalys ett särskilt behov av bättre samordning mellan olika politikområden när det gäller att utveckla kulturpolitiken, dels för att nå de kulturpolitiska målen, dels för att tidigt kunna säkerställa en hög träffsäkerhet för åtgärder under kris.

Utvärdering och analys Kulturanalys Norden

Förstudie till kulturens geografi i Norden

(Nordisk kulturfakta 2021:01)

Denna förstudie innehåller en kartläggning av vilka data som finns kring regionala skillnader i kulturens utbud, tillgänglighet och användning i det Nordiska ministerrådets fem medlemsländer och de tre självstyrande områdena. Förstudien är genomförd av Strategirådet AB på uppdrag av Kulturanalys Norden. Kulturanalys Norden har lagt till inledning och avslutande kommentarer, samt granskat texten.

Kultur i hela landet har av Kulturanalys Norden identifierats som en gemensam nordisk ambition. Målformuleringar om delaktighet och tillgänglighet återfinns i samtliga nordiska länder. Samtidigt pågår en diskussion om hur långt den kulturella infrastrukturen når och hur kulturpolitiska reformer kan riktas för att överbrygga skillnader kopplade till geografi.

Uppdraget har haft den övergripande utgångspunkten att undersöka möjligheter för jämförelser, och har formulerats utifrån tre fokusdelar:

- att identifiera möjligheter till att bryta ner nordisk kulturstatistik på mindre geografiska indelningar, samt kartlägga ytterligare datakällor gällande kulturutbud
- att identifiera tidigare forskningsarbeten och utredningar som berör tillgänglighet till kultur
- att identifiera geografiska bakgrundsvariabler i nationella kultur- och fritidsvaneundersökningar.

Kulturutbud har i förstudien avgränsats till sex kulturområden: bibliotek, bildkonst, biografifilm, konsthantverk, museum och scenkonst. Därtill har förstudien inkluderat en mer översiktlig kartläggning av kulturutbud i semi-offentlig och civil regi i de nordiska länderna. Detta har i rapporten kategoriserats som ”övrigt kulturutbud”.

Underlaget bygger framför allt på uppgifter från nyckelpersoner i Kulturanalys Nordens nätverk och tillgängliga data från nationella statistikbyråer. Information har även hämtats från branschorgan, myndigheter och departement men också kommersiella aktörer som samlar in data inom kulturområdet.

Huvudsakliga resultat

- Tillgången till data varierar mellan både kulturområden och länder. Det finns relativt goda möjligheter att ta fram jämförande statistik ur ett geografiskt perspektiv vad gäller utbudet av framför allt biografilm, men även bibliotek och museum. De begränsningar som ändå finns handlar om att något skilda definitioner och avgränsningar används samt att det inte självklart är ett och samma år som är gemensamt referensår.
- Inom övriga kulturområden saknas det ett flertal uppgifter för att göra jämförelser kring var kulturutbudet erbjuds i de nordiska länderna. Brister i befintliga dataunderlag rör i första hand en inte fullt utvecklad kulturstatistik.
- Civila aktörer verkar stå för ett betydande lokalt kulturutbud, men det saknas i stor utsträckning data som kan ge en faktisk bild av närvaron i olika delar av de nordiska länderna. Därmed saknas möjligheter för att använda dataunderlag till en mer systematisk och jämförande analys.
- För att kunna jämföra kulturutbud utifrån geografi behöver en och samma administrativa enhet användas. Förstudien visar att den mest framkomliga vägen att bryta ner data på är kommunnivå. Detta innebär dock vissa tolkningsbekymmer – kommuner i de nordiska länderna skiljer sig mycket åt i areamässig storlek och invånarantal. För att möjliggöra jämförelser behöver en kommungruppsindelning användas.

- Geografiska tillgänglighetsanalyser av kulturutbudet har framför allt gjorts i Finland, men det finns även liknande undersökningar i Norge och Sverige. Jämförbarheten är dock låg på grund av olika metodologiska tillvägagångssätt och ett tidsmässigt glapp för när undersökningar har gjorts.
- Det är möjligt att kartlägga och därmed göra tillgänglighetsanalyser av framför allt fysiskt permanenta verksamheter som i någon grad har offentlig finansiering. För att gå vidare med detta behöver besöksadresser först översättas till koordinatsatta data.
- Möjligheten att jämföra de nordiska ländernas kulturvaneundersökningar är begränsad. De genomförs på olika sätt och mäter något skilda saker. Att därtill göra geografiska analyser begränsas av att det i de flesta undersökningar är för få svarande.
- Resultaten från identifierade tillgänglighets- och kulturvaneanalyser indikerar att geografi är en central aspekt för att kunna förstå skillnader i kulturdeltagande. Tillgång till kulturutbud inom ett nära avstånd ökar deltagandet.

Kulturanalys Norden planerar att under 2021 gå vidare med en tematisk fördjupande kartläggning av kulturutbud. Temat är kulturens geografi i Norden och syftet är att undersöka och analysera kulturverksamhet utifrån ett sammanhållet geografiskt analysperspektiv. Det underlag som förstudien sammanställt kommer att utgöra material för denna mer fördjupande analys av de nordiska invånarnas tillgång till kulturutbud.

Covid-19-pandemiens effekter på kultursektoren i de nordiske landene

(Nordisk kulturfakta 2021:02)

The Nordic cultural sectors have been hit hard by the Covid-19 pandemic. A number of studies show the pandemic's strongly negative impact on the cultural sector. The cultural sector is among the sectors that are affected most severely. This applies in particular to the part of cultural production that is

based on a physical audience: concerts, performances, exhibitions. Although infection control measures have been practiced somewhat differently in the Nordic countries, there is no evidence of systematic differences in how the cultural sectors of the different countries have been affected. In parallel with the general picture of a strong negative impact, a few actors have also experienced an economic upswing and new income opportunities. This applies to international platforms for streaming film, TV, and music, but also to digital bookstores.

The effects of the pandemic are felt in several areas. The income situation is considered to have worsened or deteriorated sharply for all cultural workers, with the exception of writers and visual artists, who are somewhat less affected. For large groups in the cultural sector, their income is reduced with more than 50 percent. Many cultural workers experience great and increased uncertainty about the future work and income situation. Some surveys, both from Sweden, Finland and Norway, also show that a significant proportion of cultural workers want to change their line of work.

We consider the number of bankruptcies and figures for unemployment to be insufficient indicators to say anything substantial about the real effect of the pandemic on the cultural sector. This sector has many self-employed persons and a significant group is employed in state-supported institutions. Bankruptcy statistics say little about the relevant development of these groups. We also see in some overviews that there are *less* bankruptcies in 2020 than in a normal year. Unemployment figures are somewhat more informative, but this is also a challenging indicator, since the reduced activities of a number of cultural workers are not captured by these statistics. In any case, we are seeing a significant increase in general unemployment. An overview of the development of unemployment in the Nordic countries between April 2019 and April 2020 shows e.g. an increase of between 23 and 69 percent. Several individual surveys also point to a clear increase in unemployment in some parts of the cultural sector, e.g. in performing arts.

Extensive support measures have been implemented in all the Nordic countries. Some of these have been aimed directly at the cultural sector, and a series of general measures have also been introduced that have also benefited the cultural sector. The measures belong to both cultural policy, business policy and labor market policy. All countries have used measures in different categories: direct support through grants, compensation for loss of income, loans or loan guarantees; labor market and redundancy measures, as well as administrative flexibility and postponement or removal of financial obligations. Both individual artists, institutions, and actors in what can be called support functions have received support. The corona measures have been relatively similar across the Nordic countries, both in size and structure. With some important exceptions. Among other things, Iceland stands out by investing in general schemes that include the cultural sector. Overall, we can say that the various cultural policy traditions and the established practice in the various Nordic countries have also formed the basis for the cultural policy handling of the pandemic. At the same time, this has taken place within the framework of the more general Nordic cultural policy model.

The figures for comparing cultural policy support are uncertain, but Finland stands out with relatively low support, measured as both euros per capita, per employed in the cultural sector and as a percentage of GDP. According to our figures, Norway, Iceland and Denmark have provided the most cultural policy support, while Sweden is at about half of these levels.

The many measures have been necessary, and *relatively* accurate. The measures and rescue packages seem to have had the best effect on the music and performing arts sectors. A challenge, which is also recognized in international reports on pandemic measures for the cultural sector, is that the measures have not been well enough adapted to the conditions in which the cultural sector works, both in terms of working conditions and revenue structures. A main problem is that the small actors, mainly self-employed, are not adequately covered. This may have caused that in some countries, relatively generous measures have been left partly unused. The reason why many potential recipients have not applied for or received support can probably mainly be attributed to the sector's distinctive production structure,

characterized by patchwork economy, work preference and precariousness. In addition, a number of other reasons may explain why the smallest players do not apply for or receive funding, such as knowledge of the schemes, competence and or capacity.

We believe that both cultural production, cultural consumption and cultural policy will change in the long term, but that the changes are of a rather limited scope. Cultural production will involve new combinations of analogue and digital dissemination, and the distinction between digital natives and digital immigrants will most likely be strengthened. It will take time for cultural production based on travel and international cooperation to be restored, and this might involve some nationalization of cultural production. Cultural consumption and the demand for cultural products will remain, and after some time part of the cultural use pattern will re-establish itself. At the same time, the visible increase in the use of digital cultural products – e-books, digital bookstores, streaming of films, series and music – will probably remain at a high level. This will challenge the existence of e.g. cinemas and physical bookstores. In the area of cultural policy, we believe that we will see clear changes in four areas: 1) a focus on risk and preparedness, 2) cultural policy legitimization, 3) cultural policy budgets and 4) cultural policy cooperation.



www.kulturanalys.se