

MYNDIGHETEN FÖR KULTURANALYS

---

# Kulturanalys 2019

En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen  
Rapport 2019:1

---



**Postadress:**

Box 1001  
405 21 Göteborg

**Besöksadress:**

Södra Vägen 54

**Telefon:**

031-395 20 00

**E-post:**

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

**Webbplats:**

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

© Myndigheten för kulturanalys 2019

**Formgivning:** Bazooka

**Tryck:** Taberg Media Group AB, 2019

**ISBN:** 978-91-87046-58-2

MYNDIGHETEN FÖR KULTURANALYS

---

# Kulturanalys 2019

En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen  
Rapport 2019:1

---

# Innehåll

<b>Innehåll</b> .....	<b>3</b>
<b>Förord</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
Bedömning och kunskapsbehov .....	5
Angelägna områden för politik.....	9
<b>Summary</b> .....	<b>13</b>
Evaluation and need for knowledge .....	13
Urgent areas for policies .....	17
<b>Inledning</b> .....	<b>21</b>
Disposition .....	23
<b>Resultat från Kulturanalys rapporter 2018</b> .....	<b>24</b>
Politiska styrmedel .....	24
Ekonomi .....	28
Kulturens verksamheter .....	46
Kulturvanor .....	58
<b>Bedömning</b> .....	<b>75</b>
Självständighetsmålet .....	75
Delaktighetsmålet.....	81
Samhällsmålet.....	86
Angelägna områden för politik.....	89
<b>Referenser</b> .....	<b>95</b>
<b>Bilaga</b> .....	<b>100</b>

# Förord

Myndigheten för kulturanalys lämnar genom rapporten *Kulturanalys 2019* sin återsrapportering av regeringens uppdrag att årligen redovisa en samlad uppföljning av de kulturpolitiska målen. Kulturanalys har också i uppdrag att bistå regeringen med rekommendationer som kan ligga till grund för utveckling och omprövning av politiken. Rapporten är som tidigare baserad på de analyser, utvärderingar och bedömningar som myndigheten har gjort under det senaste året. Vi lyfter särskilt fram de resultat och slutsatser som bidrar till att beskriva och värdera läget i förhållande till de övergripande målen för kulturpolitiken.

För att ytterligare stärka vår lägesbedömning har vi i årets rapport i större utsträckning än tidigare tagit hänsyn till resultat från andra undersökningar och analyser med relevans för kulturpolitikens område. Dessa resultat har hämtats från vår omvärldsbevakning där vi uppmärksammat forskningsresultat och myndighetsanalyser från Sverige och våra nordiska grannländer.

Göteborg i februari 2019

Sverker Härd

*Myndighetschef*

# Sammanfattning

*Kulturanalys 2019* är Myndigheten för kulturanalys redovisning av regeringsuppdraget att göra en samlad uppföljning av de kulturpolitiska målen. Kulturanalys har också i uppdrag att bistå regeringen med rekommendationer som kan ligga till grund för utveckling och omprövning av politiken. Med utgångspunkt i de rapporter och analyser som Kulturanalys gjort under 2018 redovisar vi i denna rapport en samlad bedömning av läget på kulturområdet i relation till de nationella kulturpolitiska målen:

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

De tre målen benämns i denna rapport för självständighetsmålet, delaktighetsmålet och samhällsmålet. Här sammanfattas de bedömningar och kunskapsbehov vi formulerat i rapportens slutkapitel och som leder fram till myndighetens rekommendationer om angelägna områden för politik.

## Bedömning och kunskapsbehov

### Självständighetsmålet

Kulturens ekonomiska villkor ska betraktas i relation till såväl enskilda kulturskaparna som till institutioner. Förutsättningarna för ett fritt och obundet kulturliv måste gälla både de omständigheter som råder för de enskilda kulturskaparna och för de offentligt finansierade kulturinstitutionerna. Förändrade omständigheter för institutionerna får återverkningar för de enskilda kulturskaparna.

När den konstnärspolitiska utredningen presenterade sitt betänkande *Konstnär oavsett villkor* våren 2018 visade den att allt färre konstnärer försörjer sig endast på inkomster av anställning.

- **Kulturanalys bedömer** att detta inte är utslag av en större grad av entreprenörskapsanda bland kulturskaparna. För många av dem rör det sig om en nödvändighet för att kunna få en inkomst från sitt arbete. De måste fakturera, eftersom uppdragsgivarna inte erbjuder tillsvidareanställningar i samma omfattning som tidigare.
- Det behövs **ökad kunskap** om orsakerna till att villkoren för kulturskapare har förändrats.

Det ekonomiska utrymmet för kultur är beroende av kulturbudgeterna på kommunal, regional och statlig nivå. I ett långt tidsperspektiv är kulturens andel av budgeterna relativt stabil, vilket innebär att variationer är kopplade till den övergripande ekonomin snarare än till politiska prioriteringar. En bedömning av kulturens självständighet ur ett ekonomiskt perspektiv bör därför beakta såväl den ekonomiska utvecklingen som prioriteringar mellan politikområden.

SKL lyfter i sin ekonomiska prognos från december 2018 fram den ekonomiska utvecklingen på kommunal och regional nivå och politikområden som på kort och längre sikt kommer att kräva utökade resurser. Bakomliggande faktorer är exempelvis sysselsättningens och skatteunderlagets svagare utveckling samt demografin som innebär ett större behov av resurser och personal till skola, vård och äldreomsorg.

- **Kulturanalys bedömer** att de politiskt ansvariga på olika nivåer bör beakta riskerna för kulturområdet med ett försämrat ekonomiskt läge de närmaste åren. Omprioriteringar och nedskärningar på exempelvis regional nivå innebär påfrestningar på statliga bidragssystem som kultursamverkansmodellen. Därför måste konsekvenserna av den ekonomiska utvecklingen analyseras i ett helhetsperspektiv.

Kultursamverkansmodellen innebär ett stärkt mandat till regioner<sup>1</sup>. Makten att besluta om fördelningen av en stor del av de statliga resurserna för regional kulturverksamhet har överfört till regioner.

- **Kulturanalys bedömer** att det finns en diskrepans mellan förväntningarna på kultursamverkansmodellen och det faktiska regionala friutrymmet. Regionerna är låsta i en institutionell infrastruktur där konsekvenserna av större förändringar, exempelvis nedläggningar, är svåröverblickbara och kan innebära stora resursförluster. Den svårförändrade institutionsstrukturen gör att friutrymmet finns inom ramen för andra statliga bidrag och satsningar som utvecklingsmedel och specialdestinerade statliga bidrag. Kulturanalys ser ett **behov** av att se över relationen mellan kultursamverkansmodellen och andra statliga satsningar i syfte att skapa större manöverutrymme för kulturpolitiska aktörer på olika nivåer.

Att kulturlivet ska vara fritt från diskriminering är en självklarhet. I den offentliga debatten har det under de senaste åren dock hävdats att den politiska styrningen utifrån tvärssektoriella perspektiv är så stark att den begränsar den konstnärliga friheten, att principen om armlängds avstånd delvis har satts ur spel. Frågan är alltså om villkoren för att beviljas bidrag blivit för starkt politiskt färgade. Har verksamheterna i sin strävan att leva upp till politikens förväntningar övertolkat

<sup>1</sup> Från 1 januari 2019 har regionbildningen i Sverige slutförts i och med att de sju sista landsting blivit regioner. Landsting som namn fasas ut. I denna rapport används landsting blandat med region i sammanfattningar av rapporter där de båda begreppen använts parallellt.

politikens utjämnande ambitioner och förstärkt styrningen i sådan grad att den konstnärliga friheten inskränkts? Kulturanalys har tidigare undersökt såväl hur enskilda kulturskapare upplevt hot och hat under sitt konstutövande som uppdragsgivares uppfattning av hur kulturskapare utsatts för hot och våld. Regeringen har beslutat om ett handlingsprogram om åtgärder mot konstnärers utsatthet samt efter #metoo formulerat tio kulturpolitiska steg för att förebygga och hantera sexuella trakasserier och övergrepp inom kultursektorn.

- **Kulturanalys bedömer** att a) den politiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten behöver utredas och b) insatser kring kulturskapares utsatthet för hat och hot behöver följas upp.
- **Kunskapsbehoven** omfattar en studie som undersöker om och i så fall hur förutsättningarna för bidragsökande har förändrats under senare år. Studien skulle särskilt undersöka hur de tvärsektoriella perspektiven påverkat bidragsgivningen och den konstnärliga friheten. Det finns dessutom anledning att följa upp såväl resultaten i Kulturanalys båda rapporter om hot mot kulturskapare och deras uppdragsgivare som utfallet av kulturdepartementets insatser mot bakgrund av #metoo.

## Delaktighetsmålet

Vi vet från till exempel Kulturanalys nationella kulturvaneundersökningar och Nordiska ministerrådets publikation *State of the Nordic Region* att det finns stora skillnader i förutsättningar för såväl kulturlivet som andra samhällsområden mellan ländernas storstadsområden och övriga delar av landet. Befolkningstillväxten sker främst i storstadsområdena medan glesbygden karaktäriseras av utflyttning och en åldrande befolkning. Politikerna är medvetna om detta och i flera länder flyttas statliga verksamheter och resurser från huvudstäderna, såväl generellt som inom kulturområdet. I andra politikområden har befolkningens tillgång till exempelvis kommersiell och offentlig service studerats med geografiska data, men motsvarande studier av tillgängligheten till kultur saknas.

Resultaten av våra fördjupade analyser av kulturvaneundersökningar indikerar en risk för att samtal, opinionsbildning, informationsutbyte och debatt inte förs gemensamt utan i skilda grupperingar i befolkningen och i sammanhang som är avgränsade från varandra. Kulturanalys ser grupperingar som inte tar del av stora delar av det offentligt finansierade kulturutbudet och i stället söker sig till vissa typer av media och tar avstånd från andra.

- **Kulturanalys bedömer** att skillnaderna i befolkningens tillgänglighet till kulturverksamheter mellan storstadsområden, områden i storstäder och övriga delar av landet utifrån geografiska data är ett viktigt analysområde.

Trots förvaltningsmässiga reformer och lokala satsningar består skillnader i kulturaktiviteter och vanor i Sverige. Variationerna i kulturvanornas omfattning



och inriktning är tydliga och tycks inte förändras över tid mer än marginellt. Konsumtionen av traditionell kultur som konstupställningar, opera, teater, konserter är generellt större i residensstäder och storstäder. När det gäller exempelvis hantverk, hemslöjd och eget utövande är skillnaderna betydligt mindre.

Variation eller skillnader i kulturvanor är inte ett problem så länge alla medborgare har *möjlighet* till deltagande. Men vilken variation i kulturvanor mellan olika delar av landet är rimlig och när är denna variation så stor att vi inte längre kan tala om en välfungerande nationell infrastruktur av offentligt finansierad kulturverksamhet?

- Det finns ett särskilt **kunskapsbehov** på området och Kulturanalys avser att göra en kartläggning av tillgång till kultur i olika delar av landet. En fördjupad analys bör också belysa konstnärernas villkor i olika delar av landet, civilsamhällets betydelse och bidragssystemens funktionalitet utifrån ett lokalt och regionalt perspektiv.

Variationerna mellan olika gruppers kulturvanor följer utöver det geografiska mönstret även ett socioekonomiskt mönster. Eftersom skillnaderna i kulturvanor mellan olika grupper av befolkningen och olika delar av landet består drar Kulturanalys slutsatsen att kulturpolitiken inte har varit framgångsrik i strävan mot deltagandemålet. Offentligt finansierad kultur är alltjämt i huvudsak något som tillkommer grupper med hög utbildning, hög inkomst och föräldrar med motsvarande bakgrund. Samtidigt måste en bedömning av kulturpolitikens resultat beakta att kulturvanor påverkas av samhällets utveckling i stort. Kulturvanor har att göra med samhällliga mönster och mekanismer som är svåra att förändra endast med kulturpolitiska verktyg och vi kan inte förvänta oss att kulturpolitiska åtgärder ska kunna motverka en övergripande socioekonomisk prägling. Reformen som fokuserar ekonomiska trösklar och avgifter, exempelvis fri entré till centrala museer, kan ge förutsättningar för ett breddat deltagande, men det är inte rimligt att förvänta sig mer än marginella effekter.

- **Kulturanalys bedömning** är att kulturpolitiken i större utsträckning än tidigare behöver samverka med andra politikområden.
- Kulturanalys ser ett särskilt **behov av kunskap** om vilken roll som skolan och utbildningen har för allas möjlighet att delta i kulturlivet. En sådan diskussion bör inte bara belysa utbildningens roll i ett socioekonomiskt sammanhang utan också skolans innehåll, till exempel när det gäller de estetiska och samhällsorienterande ämnena, läsförståelsens utveckling, segregation och selektionseffekter i rekrytering till konstnärliga utbildningar.

## Samhällsmålet

Den del av de nationella kulturpolitiska målen som handlar om kulturens roll i samhället i stort är betydligt svårare att bedöma än övriga mål. Det saknas regelrätta analyser av dessa frågor. Det är en sak att genomförandet av vissa politiska insatser kan behöva göras i samverkan mellan flera departement. Men det finns även anledning att se närmare på hur konstnärlig och kulturell kompetens i form av exempelvis särskild kunskap om kreativa processer eller olika estetiska uttrycks sätt kan komma att påverka andra delar av samhället.

- Kulturanalys ser ett specifikt **kunskapsbehov** kring hur kulturen hanteras i det svenska regionala utvecklings- och tillväxtarbetet för att i en jämförelse med övriga nordiska länder undersöka hur arbetet i Sverige fortskridit.
- Vidare finns ett **behov av fördjupade studier** av statistiken om kulturella och kreativa näringar. Vad är det de kulturella och kreativa yrkena tillför till andra näringsgrenar? Statistiken om kulturella och kreativa näringar bör hanteras som underlag för riktade analysinsatser där betydligt mer detaljerade och komplexa data bearbetas.

## Angelägna områden för politik

Kulturanalys bedömning är att kulturpolitiken på flera områden inte fört kulturområdet närmare de nationella kulturpolitiska målen. Framför allt delaktighetsmålet tycks svårt att uppnå – skillnaderna mellan olika gruppers kulturdeltagande och kulturens tillgänglighet i hela landet är stora och tycks bestå. Anslagen till kulturinstitutioner har urholkats av ökande lönekostnader och vi ser försämrade ekonomiska förutsättningar på alla politiska nivåer under kommande år.

Alla politikområden behöver hantera frågor om huruvida de insatser som görs uppfattas som relevanta och rimliga i förhållande till rådande strukturer och synliga resultat. Kulturanalys bedömer att den nationella kulturpolitiken och dess legitimitet kan komma att ifrågasättas av flera skäl: 1) om insatserna inte gör att kulturen når nya målgrupper, utan att det är samma grupper som tidigare som tar del av kulturen, 2) om kulturinstitutionernas resurser inte ger förutsättningar att uppfylla målen samt om regeringens riktade satsningar hamnar i konflikt med kultursamverkansmodellens ambition till ökat regionalt inflytande och 3) om den politiska styrningen av bidragsfördelningen innebär en begränsning av den konstnärliga friheten.

## Likvärdig rätt och tillgång till kultur

Kulturanalys har mot bakgrund av delaktighetsmålet tidigare talat om vita fläckar på kulturkartan, att det tycks finnas områden i landet där utbudet och deltagandet i kulturlivet i traditionell mening är betydligt mindre än i andra delar av landet. Nu

ser vi i fördjupade studier av befolkningens kultur- och medievanor även en viss polarisering mellan olika delar av befolkningen. Vilken variation som kan accepteras utan att avsteget från de nationella kulturpolitiska målen blir för stort är en fråga för politiker att ta ställning till.

*Myndigheten för kulturanalys rekommenderar regeringen att tydliggöra vad den avser med likvärdig rätt och tillgång till kultur.*

## **Ökad samverkan mellan politikområden**

Kulturanalys beskriver i *Kulturanalys 2019* att flera olika utredningar och rapporter pekar på ett behov av ökad samverkan mellan olika politikområden för att öka möjligheterna att nå de nationella kulturpolitiska målen. Kulturpolitiska åtgärder för exempelvis breddat deltagande kan vara viktiga förutsättningar men tycks enskilt vara otillräckliga i relation till det socioekonomiska mönster som präglar samhället i övrigt. Viktiga verktyg för att nå kulturpolitikens mål, inte minst delaktighetsmålet, finns inom andra politikområden som hanterar exempelvis utbildning, integration, arbetsmarknad och frågor kring regional utveckling och fördelning. Kulturanalys bedömer att de kulturpolitiska ambitionerna har större möjlighet att nås genom en mer systematisk samverkan mellan flera politikområden, men i synnerhet mellan kulturpolitik och utbildningspolitik.

För ett uppfyllande av samhällsmålet krävs att större hänsyn tas till konstnärlig kompetens inom fler politikområden än idag. Här krävs ett brett politiskt grepp, som inte handlar om enskilda reformer och ekonomiska insatser, utan ett nytt sätt att tänka in konstnärlig kompetens i andra delar av samhället än de rent kulturpolitiska. För detta syfte är det betydelsefullt att kulturpolitiska aktörer ökar sin förståelse för andra politikområden. Även den vertikala samverkan mellan olika politiska nivåer är nödvändig att utveckla. Detta förutsätter en kontinuerlig dialog, erfarenhetsutbyte och samverkan mellan olika samhällsnivåer.

*Myndigheten för kulturanalys rekommenderar att regeringen*

- inleder ett aktivt arbete mellan departementen för att stärka kulturens och kulturskaparnas roll i hela samhället
- för en tydligare dialog med regional och kommunal nivå i sitt arbete med att förbereda kulturpolitiska reformer och insatser.

## **Förutsättningar för verksamheter att svara upp mot satta mål**

Konsekvenserna av den ekonomiska urholkning som bland annat drabbat länsteatrarna och som innebär att verksamheterna inte kan leva upp till gällande politiska mål borde kartläggas mer systematiskt. De ekonomiska prognoserna som lämnats av exempelvis SKL pekar på lägre intäkter för kommuner och regioner

samtidigt som kostnaderna för skola och vård/omsorg beräknas växa. Utrymmet för kulturens behov ser därmed inte ut att kunna öka.

Kulturanalys bedömer, mot bakgrund av självständighetsmålet, att det krävs insatser för att antingen sänka ambitionsnivån för mål och uppdrag eller att ge verksamheterna reella förutsättningar att utföra sina uppdrag och svara upp mot målen. Politiken behöver se över och tydliggöra syftet med såväl olika ekonomiska stödformer och prioriteringar som syftet med olika verksamheter på kulturområdet.

*Myndigheten för kulturanalys rekommenderar regeringen att överväga följande sätt att hantera utvecklingen:*

- Tillför ytterligare resurser eller säkerställ att nuvarande anslagsnivåer beaktar kostnadsutvecklingen.
- Anpassa uppdragen till regionala och nationella institutioner efter aktuellt budgetutrymme.
- Förändra kulturverksamheterna och anpassa dessa till en lägre kostnadsnivå.
- Undersök på vilka sätt det är möjligt att med mer generella bidrag, i linje med rekommendationer och förslag från Landsbygdskommittén och Riksrevisionen, skapa större ekonomiskt friutrymme för regionala kulturinstitutioner och kulturverksamheter i regioner och kommuner.

## **Kultursamverkansmodellen**

Kulturanalys har noterat att det i dagsläget finns en obalans mellan den statliga retoriken om regionernas stärkta mandat och regionernas upplevda inlåsning i en svårförändrad institutionell infrastruktur. Vi ser, mot bakgrund av självständighetsmålet, fyra alternativa strategier för förändring av den statliga styrningen och utveckling av kultursamverkansmodellen:

- Regionerna skapar eget friutrymme genom omprioriteringar. Detta kan innebära avveckling av tidigare statligt finansierade institutioner.
- Ökad samordning och utbyte mellan regioner i syfte att skapa fria resurser.
- Staten tillför fria resurser till kultursamverkansmodellen utöver de institutionsbundna medlen.
- Stärkt dialog mellan den regionala och statliga nivån i syfte att samordna mål och prioriteringar inom kultursamverkansmodellen i relation till specialdestinerade statliga bidrag.

*Myndigheten för kulturanalys rekommenderar regeringen att ta ställning till hur den på ett aktivt sätt kan hantera frågan om obalans mellan mål och resurser för regionala kulturverksamheter.*

## Statsbidragen

Kulturanalys bedömer debatten kring ökad och alltför detaljerad politisk styrning av bidragsgivning och bestämda verksamheter mot bakgrund av självständighetsmålet. Kulturanalys ser ett behov av att belysa hur systemen hanteras i praktiken och hur tillämpningen förändrats över tid. När det gäller de tvärkulturella målen har Kulturanalys redan visat att kulturinstitutionerna har svårigheter att tolka regeringens användning av mångfaldsbegreppet.

*Myndigheten för kulturanalys rekommenderar regeringen*

- *att se över och förtydliga sin styrning avseende tvärsektoriella frågor, särskilt mångfald, i relation till de konstnärliga kriterierna,*
- *att i samband med en sådan översyn ta hänsyn till hur syften i olika statliga bidragsordningar samspelar såväl med varandra som med syften i bidragsordningar inom både andra politikområden och på andra politiska nivåer.*

# Summary

*Kulturanalys 2019* is the report of the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis (Kulturanalys) on the assignment for the Government to carry out an overall follow up of the cultural policy objectives. Kulturanalys is also tasked with assisting the Government with recommendations that can form the basis for the development and review of the policy. Based on the reports and analyses produced by Kulturanalys in 2018, we describe in this report an overall evaluation of the position in the cultural field in relation to the national cultural policy objectives:

- Our culture shall be a dynamic, challenging and unbound force, with freedom of expression as its foundation.
- Everyone shall have opportunity to participate in cultural life.
- The development of our society shall be characterised by creativity, diversity and artistic quality.

In this report, the three objectives are referred to as the independence objective, the participation objective and the societal objective. Here, we summarise the evaluations and need for knowledge we have formulated in the final chapter of the report and that will lead to the Agency's recommendations on urgent areas for policies.

## Evaluation and need for knowledge

### The independence objective

The economic conditions for culture shall be regarded in relation to both individual practitioners of the arts and institutions. The prerequisites for an unbound and independent cultural life need to apply to the circumstances prevailing for both the individual practitioners of the arts and for the publicly funded cultural institutions. Changes in circumstances for the institutions have repercussions for the individual practitioners of culture.

When the cultural policy committee presented its report, *Konstnär oavsett villkor*, in spring 2018, it showed that fewer and fewer artists support themselves solely on income from employment.

- **Kulturanalys assesses** that this is not a manifestation of a greater degree of entrepreneurial spirit among creators of culture. For many of them it is primarily a matter of necessity to be able to get an income from their work. They need to invoice, since the purchasers of their services do not offer permanent positions to the same extent as before.

- There is a need for **in-depth knowledge** regarding the reasons for this development of the conditions for practitioners of the arts to gain employment.

The economic scope for culture depends on the culture budgets at municipal, regional and national levels. From a long-term perspective, culture's percentage of the budgets is relatively stable, which means that variations are linked to the general economy rather than to political priorities. An evaluation of the independence of culture from an economic perspective should therefore take account of both economic development and priorities between the policy areas.

In its economic forecast of December 2018, the Swedish Association of Local Authorities and Regions highlights the economic development at municipal and regional levels and the policy areas that will require increased resources in the long and short term. Underlying factors are, for example, the weaker growth in employment and the tax base as well as demographics that mean a greater need for resources and personnel for schools, health care and care of the elderly.

- **Kulturanalys** assesses that those responsible for policies at different levels should take account of the risks of the cultural field being in a poorer economic position over the next few years. Reprioritisation and cutbacks at, for example, regional level put strain on national systems of subsidies such as the cultural cooperation model. For this reason, the consequences of the economic trends must be analysed from a holistic perspective.

The cultural cooperation model means a powerful mandate for the regions. The power to decide on the allocation of a great percentage of national resources for regional cultural activity has been transferred to regions.

- **Kulturanalys** assesses that there is a discrepancy between expectations for the cultural cooperation model and the actual regional scope. The regions are locked in an institutional infrastructure where the consequences of major changes, such as close-downs, are difficult to analyse and can lead to major losses of resources. The difficult-to-change structure of institutions means that this scope is within the framework of other government grants and investments, such as development funds and state grants with a special destination. Kulturanalys feels that there is a **need** to review the relationship between the cultural cooperation model and other state efforts with a view to creating greater room for manoeuvre for stakeholders in cultural policy at different levels.

It is obvious that cultural life must be free from discrimination. In the public debate over the past few years, however it has been asserted that the political control from a cross-sectorial perspective is so strong that it restricts artistic freedom and the arm's length distance principle has to some extent been put out of the reckoning.

So, the question is whether the terms for being allowed a grant have become too politically coloured. In their endeavours to live up to the political expectations, have businesses over interpreted the policy's equalising ambitions and strengthened the control to such an extent that artistic freedom has been restricted? Kulturanalys has previously examined how both individual creators of culture have experienced threats and hate while practising their art, and also the perception of clients regarding how creators of culture have been exposed to threats and violence. The Government has decided on an action programme with measures against the vulnerability of artists and after #metoo had formulated ten cultural policy steps to prevent and deal with sexual harassment and assaults within the cultural sector.

- **Kulturanalys is of the opinion** that a) the effects of political governance on artistic freedom need to be investigated and b) efforts on cultural creators' vulnerability to hate and threats need to be followed up.
- **The needs for knowledge** include a study that investigates whether, and if this is the case, how, the prerequisites for applying for grants have changed over the last few years. The study was to particularly investigate how the cross-perspectives have become decisive conditions for grants and artistic freedom. There are also grounds for following up both the results in Kulturanalys's two reports on threats to creators of culture and their clients and the outcome of the Ministry of Culture's efforts against the background of #metoo.

### The participation objective

We know from, for example, Kulturanalys's national cultural habit surveys and the Nordic Council of Ministers' publication, *State of the Nordic Region*, that there are major differences in prerequisites for both cultural life and other social areas in the countries' metropolitan areas and other parts of the country. Population growth is primarily occurring in the metropolitan areas while the sparsely populated areas are characterised by people moving away and an ageing population. The politicians are aware of this and, in several countries, national activities and resources are being moved from the capital cities, both in general and within the cultural field. In other policy areas, the population's access to, for example, commercial and public services has been studied using geographical data, while there is a lack of corresponding studies of the availability of culture.

The results of our in-depth analyses of cultural habit surveys indicate a risk that conversations, advocacy, information exchange and debate are not conducted jointly, but in different groups in the population and in contexts that are separated from each other. Kulturanalys sees groupings that do not take part of large parts of the publicly funded cultural offering and instead seek out certain types of media and distance themselves from others.



- **Kulturanalys** assesses that the differences in the population's accessibility to cultural activities between the metropolitan areas, the areas in cities and other parts of the country based on geographical data is an important analysis area.

Despite administrative reforms and local efforts, differences in cultural activities and habits in Sweden persist. The variations in the scope and direction of the cultural habits are clear and appear not to change more than marginally over time. The consumption of traditional culture, such as art exhibitions, opera, theatre and concerts is generally greater in seats of county government and big cities. When it comes to handicrafts, arts and crafts and individual practitioners, there are significantly fewer differences.

Variations or differences between cultural habits are not a problem as long as all citizens have the *opportunity* to participate. But what is a reasonable variation in cultural habits between different parts of the country and when is this variation so great that we can no longer speak of an effective national infrastructure for publicly funded cultural activity?

- There is a special **need for knowledge** in the area and Kulturanalys intends to map access to culture in different parts of the country. A more in-depth analysis should also illustrate the artists' conditions in different parts of the country, the importance of civil society and the effectiveness of the grant systems from a local and regional perspective.

The variations between the cultural habits of different groups, in addition to the geographical pattern, also follow a socioeconomic pattern. Since the differences in cultural habits between different population groups and different parts of the country persist, Kulturanalys has come to the conclusion that cultural policy has not been successful in its endeavours to meet the participation objective. Publicly funded culture is still mainly the province of groups with a high level of education, a high income and parents with a similar background. At the same time, any evaluation of the results of the cultural policy must take account of cultural habits being affected by social developments in general. Cultural habits involve social patterns and mechanisms that are difficult to change using only cultural policy tools and we cannot expect cultural policy measures to be able to counteract a comprehensive socioeconomic imprint. Reforms that focus on economic thresholds and charges, such as free entrance to central museums, can provide prerequisites for extended participation, but it is not reasonable to expect anything more than marginal effects.

- **Kulturanalys is of the opinion** that cultural policy needs to cooperate with other policy areas to a greater extent than previously.
- Kulturanalys sees a special **need for knowledge** regarding the role that schools and education play for everyone's opportunity to participate in

cultural life. Such a discussion should not only illustrate the role of education in a socioeconomic content but also the school content, for example, when it comes to the aesthetic and socially oriented subjects, the development of reading comprehension, segregation and selection effects in recruitment for artistic courses of education.

### The societal objective

The element of the national cultural policy objectives that concerns the role of culture in society in general is significantly more difficult to assess than other objectives. There are no proper analyses of these issues. It is the case that the implementation of certain political efforts may need to take place in cooperation between several departments. But there are also reasons for looking more closely at how artistic and cultural competence, in the form of, for example, special knowledge of creative processes or different methods of aesthetic expression may affect other parts of society.

- Kulturanalys sees a specific **need for knowledge** regarding how culture is handled in the Swedish regional development and growth work in order to examine how the work in Sweden has progressed in comparison with other Nordic countries.
- There is also a **need for advanced studies** of the statistics on cultural and creative industries. What do the cultural and creative professions add to other sectors? The statistics on cultural and creative industries should be dealt with as a basis for focused analysis measures where significantly more detailed and complex data is processed.

### Urgent areas for policies

Kulturanalys's assessment is that, in several areas, cultural policy has not taken the cultural area closer to the national cultural policy objectives. The participation objective appears difficult to achieve – the differences between different groups' cultural participation and the availability of culture in the entire country are great ones and appear to be persisting. The budget allocations for cultural institutions have been undermined by increased salary costs and we will see a deterioration in economic conditions at all political levels in the coming years.

All policy areas need to deal with questions of whether the measures taken are perceived as relevant and reasonable in relation to prevailing structures and visible results. Kulturanalys assesses that the national culture policy and its legitimacy could be questioned for several reasons: 1) if the efforts do not lead to culture reaching new target groups and it is the same groups as previously that are accessing the culture, 2) if the cultural institutions' resources do not provide prerequisites for meeting the objectives and the Government's focused investments end up in conflict with the ambition the of cultural cooperation model for increased

regional influence and 3) if the political control of the allocation of grants means a restriction in artistic freedom.

### **Equal rights and access to culture**

Against the background of the participation objective, Kulturanalys has previously spoken of blemishes on the cultural map, that there appear to be areas in the country where the supply of and participation in cultural life in the traditional sense is significantly less than in other parts of the country. Now we are also seeing in advanced studies of the population's cultural and media habits some polarisation between different parts of the population. The variation that is acceptable without the deviation from the national cultural policy objectives becoming too great is a question for politicians to address.

*Kulturanalys recommends that the Government clarify what it means by equal rights to and availability of culture.*

### **Increased cooperation between the policy areas**

In *Kulturanalys 2019*, Kulturanalys describes how several different inquiries and reports point to a need for increased cooperation between different policy areas in order to increase the chances of achieving the national cultural policy objectives. Cultural policy measures, such as extended participation, may be important prerequisites but appear, in isolation, to be inadequate in relation to the socioeconomic pattern that characterises society in general. Important tools for reaching the cultural policy objectives, particularly the participation objective, are to be found within other policy areas that deal, for example, with education, integration, the labour market and issues involving regional development and allocations. Kulturanalys feels that the cultural policy ambitions have a greater chance of being achieved through more systematic cooperation between several policy areas, but between cultural policy and educational policy in particular.

In order for the societal objective to be met, it is required that greater consideration be taken to artistic competence in more policy areas than is currently the case. This requires a broad political approach that does not involve individual reforms and economic efforts and that instead involves a new way of thinking with regard to artistic competence in parts of society other than the purely cultural policy ones. For this purpose, it is important that cultural policy stakeholders increase their understanding of other policy areas. It is also necessary to develop the vertical cooperation between different political levels. This assumes a continuous dialogue, sharing experiences and cooperation at different societal levels.

*Kulturanalys recommends that the Government*

- *commence active work between the departments in order to strengthen the roll of culture and creators of culture in throughout society,*
- *maintain a competitive dialogue at regional and municipal level in its work on preparing cultural political reforms and efforts.*

### **Preconditions for activities to meet the objectives set**

The consequences of the financial undermining that has affected among others the country theatres, that the activities cannot meet the political objectives applying, should be mapped more systematically. The economic forecasts provided by, for example, the Swedish Association of Local Authorities and Regions indicate lower incomes for municipalities and regions, at the same time as the costs for schools and care/social work are expected to increase. It does not look like the scope for the needs of culture can increase.

Against the background of the independence objective, Kulturanalys is of the opinion that efforts are required to either reduce the level of ambition for objectives and assignments or to give the activities real conditions for performing their tasks and meeting the objectives. The policy needs to be reviewed in order to clarify the purpose of both different forms of support and priorities and the purpose of different activities in the area of culture.

*Kulturanalys recommends that the Government to consider the following ways of managing development:*

- *Add extra resources or ensure that the present allocation levels take into account increases in costs.*
- *Adapt assignments to regional and national institutions in accordance with the actual budgetary scope.*
- *Change the cultural activities and adapt these to a lower cost level.*
- *Investigate the possibilities of more general grants in line with recommendations and suggestions from the Rural Areas Committee and the Swedish National Audit Office, create greater economic scope for regional cultural institutions and cultural activity in regions and municipalities.*

### **The cultural cooperation model**

Kulturanalys has noted an imbalance at the present time between the national rhetoric regarding the regions' strong mandate and how the regions feel they are locked into an institutional infrastructure that is difficult to change. Against the background of the independence objective, we see four alternative strategies for changing the state control and developing the cultural cooperation model:

- The regions create their own scope through reprioritisation. This can lead to the phasing out of previously state-funded institutions.
- Increased coordination and exchanges between regions for the purposes of creating unbound resources.
- The state provides unbound resources to the cultural cooperation model in addition to the funds tied to institutions.
- A strong dialogue between the regional and national levels with a view to coordinating objectives and priorities within the cultural cooperation model in relation to government grants with special destinations.

*Kulturanalys recommends that the Government consider how it can actively deal with the question of imbalances between objectives and resources for regional cultural activities.*

### **Government grants**

Kulturanalys feels that the debate regarding political control of both the allocation of grants and specific activities is and has been far too detailed against the background of the independence objective. Kulturanalys feels that there is a need to illustrate how the systems are handled in practice and how the application of this changes over time. When it comes to the cross-cultural objectives, Kulturanalys has shown that the cultural institutions find it difficult to interpret the Government's application of the concept of diversity.

*Kulturanalys recommends that the Government*

- *review and clarify its control with regard to cross-sectorial issues, particularly diversity, in relation to the artistic criteria,*
- *in connection with such an overview, take account of how the aims of different government grant schemes interact not only with each other but with the aims of grant schemes in both other political areas and at other political levels.*

# Inledning

Myndigheten för kulturanalys har enligt sin instruktion i uppdrag att årligen till regeringen redovisa ”en samlad uppföljning av de kulturpolitiska målen, baserad på de analyser, utvärderingar och bedömningar som myndigheten har gjort”.<sup>2</sup> Kulturanalys har sedan några år valt att redovisa detta uppdrag i form av en lägesbedömning, där vi med utgångspunkt från resultaten i våra olika undersökningar gör bedömningar av utvecklingen inom kulturområdet ställt i relation till de tre övergripande målsättningarna för den nationella kulturpolitiken.<sup>3</sup> I årets redovisning har vi i större utsträckning än tidigare tagit in resultat från andra undersökningar i vår samlade bedömning. Dessa resultat har hämtats från vår omvärldsbevakning där vi uppmärksammat analyser och insatser som gjorts på kulturpolitikens område i Sverige och i de nordiska länderna.

## Kulturanalys bedömning

I förra årets återrapportering till regeringen, *Kulturanalys 2018*, beskrev vi att ramarna för vårt arbete med lägesbedömningen som görs i den här rapporten är hämtade från våra tidigare uppdrag om indikatorer för kulturpolitiken.<sup>4</sup> Vi utgår från de nationella kulturpolitiska målen och de tillhörande så kallade främjandemålen.

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

För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

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

Vi har gjort ett ställningstagande att i lägesbedömningen göra våra analyser mot bakgrund av de tre övergripande målsättningarna, och inte mot främjandemålen. Främjandemålen förtydligar visserligen politikens intentioner, men de är främst beskrivningar av medel – det vill säga vilka kulturpolitiska insatser som ska göras för att nå de övergripande målen.

<sup>2</sup> SFS 2011:124, 12§.

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

<sup>4</sup> Myndigheten för kulturanalys 2012; 2016c.

<sup>5</sup> Proposition 2009/10:3, s. 26.

För att göra de övergripande nationella kulturpolitiska målen uppföljningsbara har vi brutit ner dem i delområden. Urvalet av delområden utgår från en kartläggning av hur målen motiverats och tolkats i kulturpolitiska propositioner, regeringens resultatredovisning i budgetpropositionerna samt kulturmyndigheternas årsredovisningar. Syftet med att peka ut delområden inom målen är att förtydliga vilka områden resultatredovisningen bör prioritera för systematisk uppföljning. Till årets rapport har vi haft underlag att göra bedömningar av alla delmål utom de som berör kulturens arenor för det gemensamma samtalet (självständighetsmålet) och internationalisering (självständighetsmålet och samhällsmålet).

Nationella kulturpolitiska mål	Delområden inom målen <sup>6</sup>
<p><b>Självständighetsmålet</b> Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociala och ekonomiska villkor</li> <li>- Yttrandefrihet och kulturens oberoende ställning</li> <li>- Kulturens arenor för det gemensamma samtalet</li> <li>- Internationalisering</li> </ul>
<p><b>Delaktighetsmålet</b> Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deltagande i bildningsverksamhet, eget skapande och kultur</li> <li>- Kultur i hela landet</li> </ul>
<p><b>Samhällsmålet</b> Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Genomslag i samhällsplanering</li> <li>- En vidgad arbetsmarknad</li> <li>- Internationalisering</li> </ul>

Inom ramen för varje aspekt ska även de tvärssektoriella politiska målen integreras, när så är relevant. Det innebär att integrationspolitikens övergripande målsättning om att ”lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund”<sup>7</sup> ska beaktas i värderingen av aspekterna. Detsamma gäller jämställdhetspolitikens övergripande mål om att ”kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv”.<sup>8</sup> En värdering av kulturarbetets sociala och ekonomiska villkor bör därför uppmärksamma om villkoren tenderar att skilja sig åt för män och kvinnor, alternativt för kulturskapare med respektive utan utländsk bakgrund. Även målen för funktionshinderspolitiken kan ligga till grund för bedömningen av utvecklingen på flera delområden. Det övergripande målet är

<sup>6</sup> För en närmare beskrivning av de delmål som Kulturanalys har identifierat, se Kulturanalys 2016c.

<sup>7</sup> Prop. 2008/09:01, s. 14.

<sup>8</sup> Skr. 2016/17:10, s. 70.

”en samhällsgemenskap med mångfald som grund, att samhället utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning”.<sup>9</sup>

För att kunna ta sig an både det som relativt enkelt låter sig räknas och det som kräver mer av problematisering och kontextualisering använder sig Kulturanalys av både kvantitativa och kvalitativa tillvägagångssätt. Ett viktigt instrument för att kunna bedöma utvecklingen på olika områden i relation till de kulturpolitiska målen utgörs av de tidsserier som Kulturanalys har tagit fram gällande den ekonomiska utvecklingen inom kultursektorn och publikutvecklingen på några av de offentliga kulturinstitutionerna. En annan viktig typ av referenspunkt som kommer att användas i den här rapporten utgörs av de nordiska jämförelser som har kommit till stånd genom Nordiska ministerrådets initiativ Kulturanalys Norden.

## Disposition

Denna rapport inleds med en genomgång av våra resultat från förra året. Myndigheten för kulturanalys och Kulturanalys Norden presenterade under 2018 resultat från tolv genomförda undersökningar, varav tio publicerades som rapporter eller promemorior av myndigheten själv, medan två av insatserna ingick som bidrag i andra verksamheters redovisningar. De huvudsakliga resultaten från dessa undersökningar sammanfattas här under fyra rubriker: Politiska styrmedel, Ekonomi, Kulturens verksamheter och Kulturvanor. Dispositionen tar därmed utgångspunkt i hur kulturpolitiken styrs politiskt och vad den har för ekonomiska förutsättningar till vad den innehåller och hur den används. Rapporten avslutas med ett kapitel där Myndigheten för kulturanalys lämnar bedömningar om utvecklingen på kulturområdet i relation till de kulturpolitiska målen. Bedömningarna är gjorda utifrån de resultat vi sammanfattat i rapportens första del, kompletterat med resultat från studier gjorda av andra i första hand på det svenska kulturpolitiska området. Vi har även tagit hänsyn till iakttagelser vi gjort när vi blickat ut över de nordiska länderna utifrån vårt uppdrag Kulturanalys Norden. Utifrån dessa bedömningar lämnar vi rekommendationer i form av påståenden om angelägna områden för politik på kulturens område.

<sup>9</sup> Regeringskansliet 2011, s. 4.



# Resultat från Kulturanalys rapporter 2018

## Politiska styrmedel

I de svenska nationella kulturpolitiska målen finns en formulering som säger att kulturen ska vara *en obunden kraft*. Kulturanalys har fångat upp dessa ord och använt dem som grund för det delmål vi kallat *Yttrandefrihet och kulturens oberoende ställning*. Det talas mycket om vikten av att politiken ska skapa förutsättningar för kulturen att verka, men hålla sig borta från kulturens innehåll, ett förhållningssätt som benämns *armlängds avstånd*. Kulturanalys har bidragit till kunskapsunderlaget genom att publicera rapporten *Kulturpolitisk styrning*, där vi beskriver hur ansvarsfördelningen för kulturpolitiken fördelas mellan olika politiska nivåer i de nordiska länderna.

## Resultaten i korthet

- Sverige är det nordiska land som tydligast har samlat uttalade mål för den nationella kulturpolitiken i ett specifikt måldokument. I de övriga nordiska länderna är målen för den nationella kulturpolitiken spridda i många olika typer av texter.
- Det går att se en gemensam rörelse i de nordiska länderna där den nationella nivån för över ekonomisk makt och ekonomiskt ansvar till regioner och grupper av kommuner.
- Armlängdsprincipen upprätthålls aktivt i alla de nordiska länderna.
- Bland de nordiska länderna är det bara Sverige som har en särskild statlig myndighet med ett allmänt uppdrag att göra en samlad uppföljning av de kulturpolitiska målen

## Kulturpolitisk styrning

Kulturanalys Norden fick i uppdrag av Nordiska ministerrådet att till det nordiska kulturpolitiska toppmötet i Malmö 8–9 maj 2018 ta fram en rapport om politiska styrmedel och kulturpolitiska reformer i Norden. Kulturanalys vände sig till forskare med specialistkunskap om de fem ländernas kulturpolitiska nuläge och utveckling. De fem texterna behandlar

- hur ansvaret för kulturpolitiken i respektive land är fördelat mellan nationell, regional och lokal nivå
- vilka större kulturpolitiska reformer som har genomförts i respektive land under en period från cirka år 2000

- generella politiska förändringar som påverkat ansvarsförhållanden och relationer mellan de olika nivåerna avseende kulturpolitiska frågor i respektive land.

I denna avrapportering till den svenska regeringen ska vi återge det huvudsakliga innehållet i den nordiska rapporten med särskilt fokus på de svenska förhållandena.

### Introduktion

Sedan mitten på 1900-talet har de nordiska länderna var för sig och inom ramen för ett gemensamt utbyte av idéer utvecklat likartad politik för konstnärligt skapande och deltagande i kulturlivet. Oftast har de politiska insatser som gjorts inom dessa områden samlats under den gemensamma rubriken *kulturpolitik*. Under denna rubrik görs ibland en distinktion mellan å ena sidan de specifika åtgärder som inriktats på kulturskaparnas och de konstnärliga utövarnas villkor och förutsättningarna för de konstnärliga uttryckens utveckling (*konstnärspolitik* och *konstpolitik*), och å andra sidan åtgärder som görs för förmedlandet av konst och kultur i syfte att nå så många olika grupper av invånare i så många delar av landet som möjligt för att på så sätt väcka deras intresse att ta del av och själva utöva olika former av konst och kultur (*kulturpolitik*). Resultatet av denna utveckling har kommit att kallas ”den nordiska kulturpolitiska modellen”.

Den nordiska kulturpolitiska modellen har beskrivits som en blandning av den franska kulturdepartementsmodellen och den brittiska armlängds avståndmodellen, eftersom de nordiska länderna har både jämförelsevis starka kulturdepartement och jämförelsevis starka armlängdsmyndigheter.<sup>10</sup> Det finns en viktig skillnad mellan den nordiska varianten av *armlängds avstånd* och den brittiska formen av *arm's length principle*. Den senare som skapades genom inrättandet av Arts Council of Great Britain 1946, bygger på att det varken finns något kulturdepartement eller någon politiskt formulerad kulturpolitik. Istället finns på behörigt avstånd ett Arts Council som består av experter som är särskilt utsedda av regeringen och som i kraft av sin personliga sakkunskap fattar beslut om bland annat fördelningen av medel. I de nordiska länderna har det liksom i Frankrike funnits och finns ett departement inom regeringen med ansvar för en i olika hög grad målbunden kulturpolitik. Men i de nordiska länderna har beslut om fördelning av medel överlag tagits fram vid institutioner på armlängds avstånd, av företrädare för konstarna genom medverkan i arbetsgrupper och referensgrupper, men med utgångspunkt i riktlinjer fastslagna av politiska organ.<sup>11</sup> Sådana riktlinjer är i första hand av administrativt och ekonomiskt slag, men berör även innehållsmässiga prioriteringar som att hänsyn ska tas till perspektiv som har med barn och unga, funktionshinder, jämställdhet och mångfald att göra.

<sup>10</sup> Mangset, Kangas, Skot-Hansen, & Vestheim 2008.

<sup>11</sup> Mangset 2009.

### Likheter och skillnader i nationella målbeskrivningar

Sverige är det nordiska land som tydligast har samlat uttalade mål för den nationella kulturpolitiken i ett dokument. I de övriga nordiska länderna är målen för den nationella kulturpolitiken spridda i många olika typer av texter, till exempel i lagstiftning kring enskilda områden eller i regeringsskrivelser, strategier eller i årliga statsbudgetar och eventuella skrivningar om kulturändamål där. Men vid jämförelse framstår två tydliga gemensamma huvudfrågor, med vissa variationer, i alla länders kulturpolitik. Det rör sig om att

- skapa förutsättningar för konstnärer att kunna verka, och skapa nyskapande konst med hög kvalitet
- ge alla i hela landet möjligheter till att ta del av ett brett kulturutbud.

De svenska nationella kulturpolitiska målen motsvarar de två gemensamma punkterna ovan, men utgångspunkten ligger i en formulering om kulturen som en utmanande kraft med *ytrandefriheten* som grund. I de övriga ländernas målformuleringar är begrepp som *deltagande* och *samhällsrelevans* centrala, *långsiktigt* säkerställande av ett kulturellt utbud och *statligt ansvarstagande* för kulturen betonas, och bevarandet av *kulturarvet* och samverkan med det *civila samhället* och andra *frivilliginsatser* lyfts fram som särskilt betydelsefulla.

Trots dessa nationella variationer av utgångspunkter och strategiska inriktningar, och trots att formerna för hur kulturpolitiken uttrycks (i målformuleringar, lagstiftning eller strategier) är kulturpolitikens fokusområden i princip desamma liksom det kulturpolitiska utfallet i termer av utbud och deltagande i detta utbud. Det rör sig om scenkonst och musik, kulturarv och museer, bibliotek och kulturskolor som regleras och finansieras genom den nationella kulturpolitiken i alla länder, men där de olika länderna har kommit olika långt med att delegera det huvudsakliga ansvaret för verksamheterna till regionala och lokala beslutsfattare.

### Förskjutning mot större regionalt ansvar

Det går att se en gemensam rörelse i de nordiska länderna där den nationella nivån för över ekonomisk makt och ekonomiskt ansvar till regioner och grupper av kommuner. I Danmark skedde detta genom Strukturreformen 2007 då kommunerna övertog en del av det tidigare statliga ansvaret för vissa typer av museer, från 2015 har avtal för regional kultur på Island kommit bli en del av mer översiktliga avtal om regional utveckling och tillväxt, i Norge har det inom ramen för en regionreform föreslagits att en stor del av de statliga medlen till institutioner med regional prägel ska överföras till de regioner som ska införas från och med 2020 och i Finland är en större regionaliseringsreform på väg att genomföras, men där är det mer oklart om den kommer att påverka den statliga fördelningen av verksamhetsmedel till kulturinstitutionerna. I Sverige har flera försök till nationellt omfattande regionreformer misslyckats, men på kulturområdet har den så kallade kultursamverkansmodellen införts och de regioner som faktiskt skapats har fått stor

betydelse inom svensk kulturpolitik. Den liknar i viss mån de danska och isländska modellerna med kulturavtal, men i jämförelse med de övriga ländernas strukturer framstår de svenska regionernas möjligheter att prioritera mer begränsade på grund av statlig reglering kring medlens användning. Regionerna är låsta till att använda de statliga medlen till de bestämda ändamål som finansieringen av samverkansmodellen en gång hämtades från, och det har inte tillkommit några nya statliga medel som regionerna kan använda utifrån egna regionala prioriteringar.

### **Armlängdsprincipen**

Armlängdsprincipen upprätthålls i alla de nordiska länderna på statlig nivå på så sätt att alla har system för fördelning av konstnärsstipendier och bidrag till verksamheter och institutioner som grundas på beslut eller rekommendationer från bestämda arbetsgrupper. Dessa grupper är huvudsakligen sammansatta av olika sakkunniga (kulturskapare, konstnärliga utövare, kritiker, akademiker, tjänstemän) från de olika konstnärliga fälten, eller som på Island – fram till 2015 – av representanter för alla kommuner i en bestämd region. I Finland är en betydande andel av konstnärsfinansieringen sedan länge decentraliserad till regionala kontor som ett resultat av utlokalisering av statligt ansvar till regionalt baserade aktörer snarare än decentralisering av ansvar. På regional och kommunal nivå saknas myndigheter och den politiska representationen sträcker sig ofta ända ut i verksamheternas styrelser.

### **Uppföljning och utvärdering**

Bland de nordiska länderna är det bara Sverige som har en särskild statlig myndighet med ett allmänt uppdrag att göra en samlad uppföljning av de kulturpolitiska målen, kompletterat med en rad specificerade löpande uppdrag som rör utvärdering och analys av regeringens genomförda och planerade politik på kulturområdet. I Norge beställer såväl Kulturdepartementet som Kulturrådet utvärderingar och forskningsinsatser för att utreda om och hur de kulturpolitiska ambitionerna infriats. I Finland är det den delvis statligt finansierade stiftelsen CUPORE som på motsvarande sätt analyserar sitt lands insatser på kulturpolitikens område. Danmark och Island saknar motsvarande typer av verksamheter för utvärdering och analys av den nationella kulturpolitiken.

### **Viktiga reformer inom kulturpolitiken**

I Sverige har flera viktiga reformer genomförts på kulturpolitikens område under 2000-talet med till synes motsatta syften när vissa nationella uppdrag avskaffats medan andra har skapats. Samtidigt som nationella turnerande verksamheter för musik och för utställningsverksamhet har lagts ner, har flera nya uppdrag som innefattar nationell samordning fördelats, till exempel inom biblioteksområdet och museiområdet. Den viktigaste reformen är dock inrättandet av kultursamverkansmodellen, där statlig finansiering av regional kulturverksamhet fördelas till en överordnad regional nivå istället för till de enskilda verksamheterna var för sig. Detta i syfte att decentralisera den ekonomiska makten inom kulturpolitiken, men

regionernas användande av de statliga medlen är fortfarande begränsat av statliga regleringar, vilket konstaterades av riksdagens kulturutskott i dess rapport om kultursamverkansmodellen 2015.<sup>12</sup>

## Sammanfattning i relation till de kulturpolitiska målen

Rapporteringen från de fem nordiska skribenterna i rapporten *Kulturpolitisk styrning* vittnar om ett arbete att rent administrativt omorganisera den nationella kulturpolitiken för att uppnå effektiviserings- och samordningsvinster. I Sverige kan detta betraktas mot bakgrund av delaktighetsmålet och särskilt dess delområde *Kultur i hela landet*. Olika svenska regeringar har under det senaste decenniet gjort insatser som pekar i motsatta riktningar. Å ena sidan drar sig staten tillbaka genom att både Rikskonserters och Riksutställningars turnerande verksamheter, med ambition att utjämna ojämn tillgång till kultur, har lagts ner. Å andra sidan träder staten fram och tar ett samordnande ansvar för den kommunala kulturskolan med argumentet att justera icke likvärdiga förhållanden. Staten har även trätt in som samordnare genom nationella uppdrag för biblioteksområdet och museiområdet till Kungliga biblioteket respektive till Riksantikvarieämbetet.

Både i Danmark och Sverige finns en kritik mot att delar av den statliga finansieringen är låst genom lagstiftning eller öronmärkt genom riktade bidrag. Denna situation kan betraktas mot bakgrund av Självständighetsmålet och mot både delområdet *Yttrandefrihet och kulturens oberoende ställning* och delområdet *Sociala och ekonomiska villkor*, eller kanske båda i kombination. Det finns en risk att det ekonomiskt decentraliserade statsbidragssystemet i Sverige förlorar legitimitet genom att den regionala/lokala nivån hamnar i en ekonomisk beroendeställning och inte får den politiska handlingsfrihet som efterfrågats genom att bidragen till regionerna urholkats ekonomiskt samtidigt som nya satsningar med statliga medel görs vid sidan av samverkansmodellen, eller inom modellen men med tydlig öronmärkning av medlen.

I rapporten beskrivs hur det tycks finnas en relativt sett starkare koppling mellan regional kulturpolitik och regional utvecklings- och tillväxtpolitik i Finland och på Island än i Sverige. Ett sådant konstaterande är intressant mot bakgrund av Samhällsmålet och dess delmål om *Genomslag i samhällsplanering*. Det skulle vara av stort intresse att genomföra en jämförande studie av kulturlivets utveckling i förhållande till tillväxtpolitiken på regional nivå i de nordiska länderna.

## Ekonomi

Den offentliga finansieringen av kultur har sitt ursprung i en bildningssträvan och en politisk övertygelse om att det offentliga ska stå som garant för ett konstnärligt högtstående alternativ till ett massproducerat kommersiellt kulturutbud. Under

<sup>12</sup> Riksdagens kulturutskott 2015.

senare decennier har dock kulturens kommersiella potential kommit att fånga politikens intresse allt mer. Kulturens finansiering och kulturinstitutionernas ekonomiska utrymme att bedriva verksamhet är under alla omständigheter centrala för att bedöma kulturens villkor. Den offentligt finansierade kulturens ekonomiska villkor följs av Kulturanalys som återkommande publicerar en sammanställning av samhällets kulturutgifter. Med samhällets utgifter för kultur avses i första hand statens, kommunernas och regionernas finansiering av kulturlivet. Huvuddragen i rapporten *Samhällets utgifter för kultur 2017* presenteras här.

Kulturanalys har medverkat i ett regeringsuppdrag att ta fram statistik om kulturella och kreativa näringar (KKN). Uppdraget har redovisats av Tillväxtverket i form av databasen *Kreametern* och rapporter till regeringen.<sup>13</sup> Inom ramen för uppdraget gjorde Kulturanalys en fördjupad studie i syfte att belysa hur kedjor av ekonomiskt värdeskapande kan beskrivas med hjälp av den modell för kulturstatistik som ESSnet Culture tog fram för ett antal år sedan, den så kallade Cirkelmodellen. Här återger vi resultaten av denna fördjupningsstudie, som tidigare publicerats som del av Tillväxtverkets rapport *Kreametern. Analysrapport #1. Den kulturella och kreativa sektorns ekonomiska utveckling 2010–2016*.<sup>14</sup>

## Resultaten i korthet

### *Samhällets utgifter för kultur*

- De sammanlagda medlen till kultur hos stat, regioner/landsting och kommuner uppgick år 2017 till drygt 28 miljarder kronor. Det motsvarar 2 793 kronor per invånare.
- Staten står för 43,6 procent av de offentliga utgifterna för kultur, kommunerna för 40,7 procent och regioner/landsting för 15,7 procent.
- Kulturområdet utgjorde omkring 1,3 procent av statsbudgeten under perioden 2008–2017.
- Kulturens andel av samtliga regioners/landstings totala verksamhetskostnader var omkring 1,5 procent under perioden 2008–2017.
- Kostnaderna per invånare varierar mellan enskilda regioner/landsting, från 237 kronor per invånare i Stockholms län till 685 kronor per invånare i Västra Götalands län för år 2016.
- Kulturens andel av samtliga kommuners totala verksamhetskostnader var 2,17 procent 2017, en minskning från 2,40 procent år 2008. Denna minskande trend har pågått sedan 1998, vilket är så långt tillbaka som vi har jämförbara uppgifter.

<sup>13</sup> Databasen finns tillgänglig här: <https://tillvaxtverket.se/statistik/kulturella-och-kreativa-naringar/kreametern--statistik.html>. Innehållet presenteras och förklaras i två skriftliga rapporter: *Tillväxtverket 2018a* och *Tillväxtverket 2018b*.

<sup>14</sup> Kapitel 6 "Fördjupad analys: så förs värdet av kulturskapande vidare och växlar upp i handel" i *Tillväxtverket 2018a*.

- Kostnaderna per invånare varierar mycket mellan enskilda kommuner, från 572 till 2 381 kronor per invånare 2017. Kulturens andel av kommunernas totala verksamhetskostnader varierar också mellan 1,0 procent och 4,5 procent.
- Kulturkostnaderna är relativt jämnt fördelade geografiskt över landet med en tendens till lägre kulturutgifter i kranskommuner till storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö (samt fem kommuner öster om Vänern).

### **Kreametern**

- Vi har prövat ett verktyg – Cirkelmodellen – för beräkning av värdekedjor inom enskilda branscher av kulturella och kreativa näringar. Vår uppfattning är att modellen fungerar bra.
- Analysen av värdeskapande utifrån Cirkelmodellen kan ge värdefull kunskap om skillnader mellan olika verksamheters betydelse som länkar i värdekedjan.
- Arbetet med statistik för kulturella och kreativa näringar har dock givit insikter om stora skillnader mellan värdena för olika typer av verksamheter och stora skiftningar över tid.
- Vidare finns verksamheter som uppfattas höra till området, men som ligger utanför definitionen av kulturella och kreativa näringar i Kreametern.
- Summeringar blir trubbiga och svåränvända. Det är tveksamt om statistiken för kulturella och kreativa näringar över huvud taget ska publiceras på en aggregerad nivå.
- Statistiken över kulturella och kreativa näringar bör hellre hanteras som underlag och kompletteras för riktade analysinsatser av enskilda delar där mer detaljerade och komplexa data bearbetas.

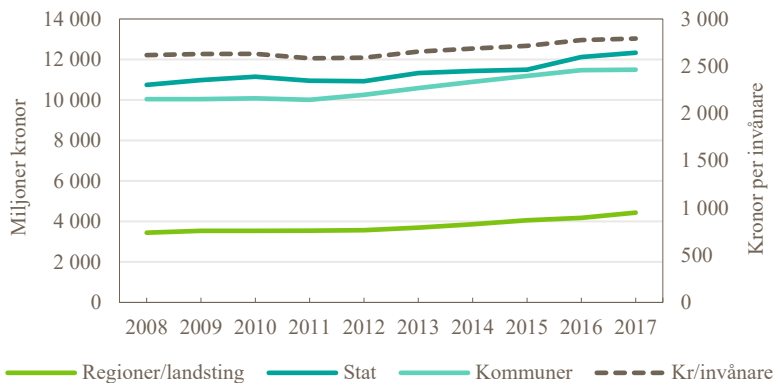
### **Samhällets kulturutgifter**

De sammanlagda medlen till kultur hos stat, regioner/landsting och kommuner uppgick år 2017 till drygt 28 miljarder kronor. Det motsvarade 2 793 kronor per invånare. Staten och kommunerna stod för den största delen av de offentliga utgifterna för kultur, 43,6 respektive 40,7 procent. Motsvarande siffra för regioner/landsting var 15,7 procent.

Statens utgifter för kultur var 12,3 miljarder kronor, regioners/landstings utgifter var 4,4 miljarder och kommunernas 11,5 miljarder.

Sammantaget har offentliga utgifter för kultur ökat med 17 procent jämfört med 2008. Regioner har ökat mest med 29 procent, statens och kommunernas utgifter för kultur har ökat med 15 procent på dessa 10 år. I kronor per invånare ökar offentliga utgifter med sju procent, vilket beror på att antalet invånare i Sverige har ökat under denna tidsperiod.

Statens, regionernas/landstingens och kommunernas kulturutgifter ökar räknat i fasta priser (figur 1), men detta gäller också de offentliga utgifterna generellt. För att bedöma kulturutgifternas utveckling över tid behöver man därför också se hur andelen av de totala budgeterna förändras (figur 2). Kulturutgifternas andel för staten och regionerna/landstingen av de totala utgifterna har inte förändrats nämnvärt under perioden 2008–2017. För kommunerna däremot har kulturutgifternas andel sjunkit med 9 procent under samma period.



**Figur 1.** Offentliga utgifter för kultur 2008–2017, miljoner kronor, 2017 års priser samt de totala offentliga kulturutgifterna per invånare i kronor.

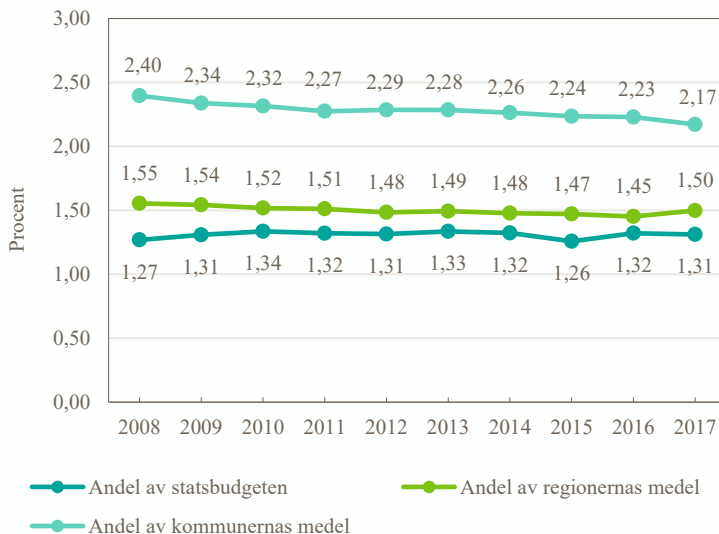
*Figure 1. Public expenditure on culture 2008–2017, SEK million, 2017 prices, and total public spending on culture in SEK per capita.*

Nedan presenteras kort de viktigaste förändringarna och trenderna för vardera staten, regioner/landsting och kommuner. Det är dock vanskligt att kommentera utvecklingen för enskilda regioner/landsting då det kan finnas skillnader dem emellan i hur de har sammanställt sina uppgifter. Samma sak gäller för kommunerna. En enskild region/landsting eller kommun kan också ha ändrat sitt sätt att redovisa uppgifter eller ändrat sin organisation mellan åren, vilket också kan påverka jämförbarheten över tid. Därför bör uppgifterna tolkas på en övergripande nivå.

### Statens utgifter för kultur

År 2017 uppgick statens samlade kulturbudget till cirka 12,3 miljarder kronor. Jämfört med 2016 är detta en ökning med 216 miljoner kronor, 1,8 procent, i 2017 års priser. Statens samlade kulturbudget har ökat med nära 15 procent jämfört med 2008. Som andel av statsbudgeten utgjorde kulturområdet omkring 1,3 procent åren 2008–2017, med mindre variationer.



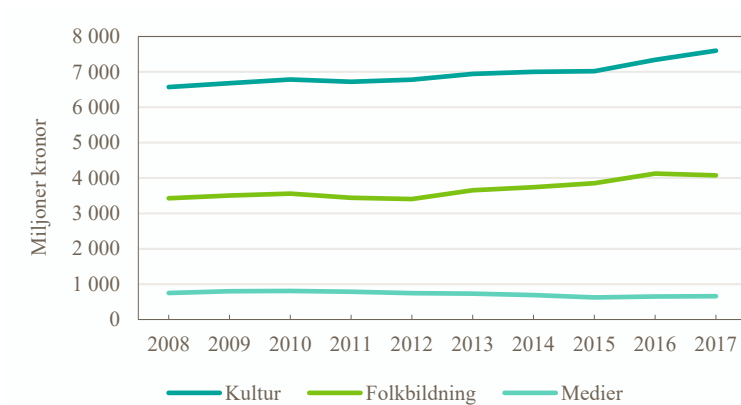


**Figur 2.** Kulturutgifternas andel av statens, regionernas och kommunernas respektive totala budgetar 2008–2017. Procent.

*Figure 2.* Public expenditure on culture, share of total state, regional and municipal expenditure 2008–2017. Percent.

Statens utgifter för kultur delas upp i tre huvudområden: kultur, folkbildning och medier. Den största ökningen sedan 2016 har skett inom huvudområdet kultur, 258 miljoner kronor. Ökningen kan härledas till bland annat ökat filmstöd, omkring 200 miljoner, och ökat bidrag till regional kulturverksamhet genom kultursamverkansmodellen, omkring 80 miljoner kronor i 2017 års priser.<sup>15</sup> Även utgiftsområdet medier har ökat något, 9 miljoner kronor. Utgifter för huvudområdet folkbildning har dock minskat med 51 miljoner kronor i 2017 års priser.

<sup>15</sup> Kulturanalys 2018a, s. 17–18.



**Figur 3.** Statens utgifter för kultur 2008–2017 fördelade på huvudområden. Miljoner kronor, 2017 års priser.

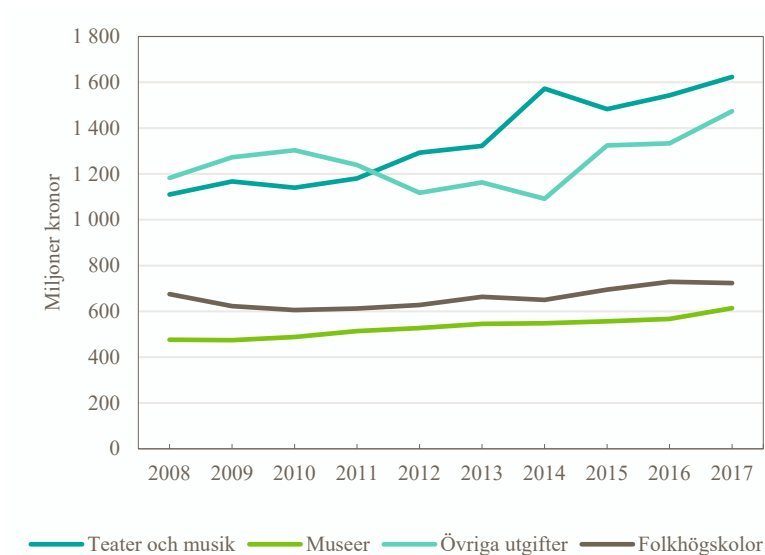
*Figure 3.* State expenditure on culture 2008–2017 by main areas. SEK million, 2017 prices.

### Regionernas/landstingens utgifter för kultur

De sammanlagda medlen för kultur i regionerna/landstingen uppgick 2017 till 4,4 miljarder kronor. Jämfört med 2016 är detta en ökning med 262 miljoner kronor, 6,3 procent, i 2017 års priser. Kulturens andel av samtliga regioners/landstings totala verksamhetskostnader var omkring 1,5 procent åren 2008–2017, med mindre variationer mellan åren.

Regionernas/landstingens kostnader för kultur kan fördelas på fyra områden: scenkonst (teater och musik), museer, folkhögskolor och övrigt (figur 4). Sedan år 2008 har regionernas/landstingens kostnader för kultur ökat mest för scenkonsten och minst för folkhögskolor.

Kostnaderna per invånare varierar mycket de enskilda regionerna/landstingen emellan. Västra Götalandsregionen satsar mest på kultur, 685 kronor per invånare, följt av Gävleborg och Jämtland. Stockholms län satsar minst på kultur, 237 kr per invånare, följt av Västmanland och Gotland.



**Figur 4.** Regionernas/landstingens kostnader för kultur per område, 2008–2017. Miljoner kronor, 2017 års priser.

*Figure 4. Regional expenditures on culture by main area, 2008–2017. SEK million, 2017 prices.*

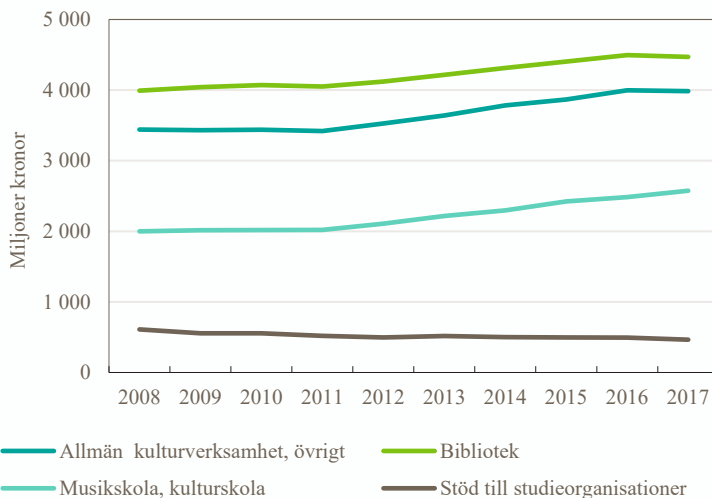
### Kommunernas utgifter för kultur

Kommunernas sammanlagda kulturutgifter uppgick 2017 till cirka 11,5 miljarder kronor. Jämfört med 2016 är detta en ökning med 23,6 miljoner kronor, 0,2 procent, i 2017 års priser. Kommunernas kostnader för kultur har ökat med 13 procent jämfört med 2008. Kulturens andel av samtliga kommuners totala verksamhetskostnader var 2,17 procent 2017, en minskning från 2,40 procent år 2008. Denna minskande trend har pågått sedan 1998, vilket är så långt tillbaka som vi har jämförbara utgifter.

Kommunernas kostnader för kultur fördelas på posterna bibliotek, allmän kulturverksamhet, musikskola/kulturskola och stöd till studieorganisationer. Kostnader för musikskola/kulturskola ökade under hela tioårsperioden (figur 5). För allmän kulturverksamhet och bibliotek ökade kostnaderna fram till 2017 då en minskning skedde. Stöd till studieorganisationer har minskat kontinuerligt under hela tioårsperioden.

Kostnaderna per invånare varierar mycket de enskilda kommunerna emellan. I Nordanstig är kostnaderna per invånare lägst, 572 kronor per invånare, följt av

Solna och Lekeberg. I Umeå satsar man mest på kultur, 2 381 kronor per invånare, följt av Vara och Haparanda. Kulturens andel av kommunernas totala verksamhetskostnader varierar också mellan 1,0 procent och 4,5 procent. Den geografiska fördelningen är relativt jämn över landet, med en tendens till lägre kulturutgifter i kranskommuner till storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö samt fem kommuner öster om Vänern.



**Figur 5.** Kommunernas kostnader för kultur 2008–2017 per område. Miljoner kronor, 2017 års priser.

*Figure 5. Municipal expenditures on culture 2008–2017 by main area. SEK million, 2017 prices.*

### Värdekedjor inom kreativa och kulturella näringar

År 2017 fick Tillväxtverket i uppdrag att utveckla mätmetoder och modeller för att få fram statistik om den ekonomiska utvecklingen för de kulturella och kreativa näringarna i Sverige. Arbetet resulterade i den första upplagan av *Kreametern*, som publicerades i december 2017, där det presenterades ett antal möjliga vägar att närmare analysera den statistik som tagits fram.<sup>16</sup> Ett sådant sätt skulle vara att använda den så kallade Cirkelmodellen för att beräkna hur värdet av kulturskapandet växer när det passerar genom de olika leden från upphovs-personerna till konsumenterna och användarna.

<sup>16</sup> Tillväxtverket 2017a, s. 72

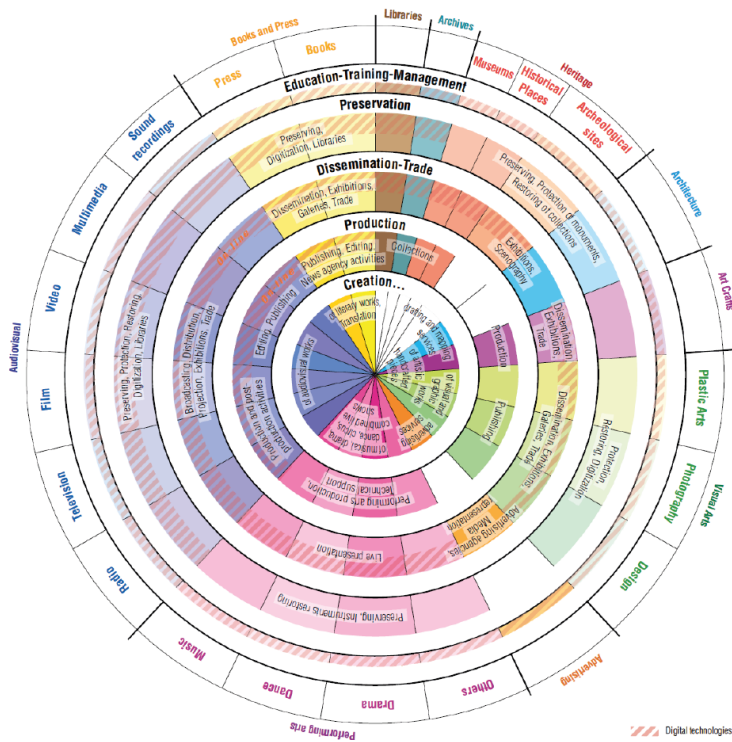
Cirkelmodellen är ett sätt att systematisera kulturstatistik. Den utgår från den australiska kulturekonomen och professorn David Throsbys beskrivning av vad som särpräglar kulturell verksamhet och kulturella och kreativa näringar med en kärna eller ett centrum av skapande aktiviteter.<sup>17</sup> Denna förståelse av kulturella och kreativa näringar ligger även till grund för ESSnet Cultures ramverk för kulturstatistik, som i sin tur har varit basen för definitioner och avgränsningar i arbetet med Kreametern.

I ESSnet Culture enades experter från en lång rad EU-länder om en modell där tio kulturella domäner och sex funktioner kan kombineras för olika statistiska ändamål. Syftet kan vara att mäta deltagande, sysselsättning, ekonomisk omslutning eller något annat. De kulturella domänerna motsvarar i princip det som inom ramen för Kreametern kallas bransch kategorier. De tio domänernas engelska benämningar är *Heritage, Archives, Libraries, Book & Press, Visual arts, Performing arts, Audiovisual & Multimedia, Architecture, Advertising* och *Art Crafts*. De sex funktionerna är: *Creation, Production/Publishing, Dessmination/Trade, Preservation, Education* och *Management/Regulation*. I figur 6 syns domänerna som sektorer eller tårtbitar i modellen, medan funktionerna syns som större och mindre cirklar lagrade på varandra.

Det finns två huvudsakliga poänger med cirkelmodellen:

1. Modellen rangordnar inte de kulturella domänerna, utan jämställer dem – ingen domän är mer kulturell än den andra.
2. Modellen placerar själva skapandet i centrum. Användaren kan sedan lägga till så många lager av funktioner utöver skapandet som behövs för det aktuella syftet.

<sup>17</sup> Throsby 2001.



Figur 6. ESSnet Culture ramverk: kulturverksamheter.

Figure 6. ESSnet Culture framework: cultural activities.

Kulturanalys har undersökt om det går att analysera värdekedjor<sup>18</sup> inom kulturella och kreativa näringar med hjälp av Cirkelmodellens logik. Tanken är att undersöka var i processen från skapande, via produktion, distribution, konsumtion, bevarande och till undervisande (dessa funktioner ligger som lager på lager av cirklar i modellen) som det uppstår ekonomiska värden och var det eventuellt går att upptäcka särskilda koncentrationer av värdeskapande. För att mäta detta inom området Film & TV har vi använt uppgifter från det register hos SCB som kallas Företagens ekonomi (FEK). Särskilt intresse har vi riktat mot den ekonomiska variabel som benämns *förädlingsvärde*. Förädlingsvärdet är ett företags-

<sup>18</sup> Värdekedja är ett företagsekonomiskt begrepp och benämningen på en flödesmodell som presenterades av Michael Porter 1985 i *Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance*. En värdekedja beskriver det flöde av aktiviteter i ett enkelt företag, vilket skapar försäljningsvärde. Här har vi överfört det till att beskriva det flöde av verksamheter som i olika led genererar försäljningsvärden av en kreativ produkt.

ekonomiskt mått för, enkelt uttryckt, hur stor vinst ett företag gör, och brukar användas för att beskriva företagens bidrag till bruttonationalprodukten (BNP). I princip kan förädlingsvärdet beskrivas som försäljningsvärdet minus inköpskostnaderna. Tidsperioden vi har undersökt är 2010–2016.

Att vi valde Film & TV som bransch berodde dels på att Tillväxtverket gjort en särskild rapport om området, *Fler filminspelningar till Sverige*<sup>19</sup>, som skulle kunna fördjupas ytterligare, dels på att det från Film- och tv-producenterna framfördes önskemål i *Kreametern 2017* om en fördjupad analys av ”hela distributionen för film- och tv-branschen”.<sup>20</sup> Att vi valde Handel som funktionslager berodde på att vi under arbetet med 2017 års Kreameter såg att det fanns vissa utmaningar med de handelskoder som identifierats tillhöra statistiken för kulturella och kreativa näringar och att vi ville undersöka dem närmare.

### **Bransch kategorin Film & TV**

När vi undersökte förädlingsvärdet för åtta olika verksamhetstyper (SNI-koder) med anknytning till Film & TV-området, visade det sig att det är vanskligt att dra slutsatser om utvecklingen utifrån summan för hela området. Dels var vissa av verksamhetstyperna så ekonomiskt dominerande att de påverkade hela områdets resultat, dels har utvecklingen för olika typer av verksamheter under senare år varit mycket olika. I tabell 1 har vi sorterat de åtta SNI-koderna i två grupper motsvarande Cirkelsmodellens två funktioner Produktion och Handel/Distribution.

Tabell 1 visar att den övervägande delen av förädlingsvärdet i bransch kategorin Film & TV finns i Produktionslänken av värdekedjan. Detta värde har vuxit något mellan 2010 och 2016, medan värdet för Distribution/handel har minskat. Men tabellen visar även att två av koderna är mycket dominant inom bransch kategorin: Produktion (59110) och Planering/Sändning (60200) står tillsammans för 7,7 miljarder kronor av totalt 9,7 miljarder kronor 2016, eller nästan 80 procent av hela bransch kategorins förädlingsvärde. Filmvisning (59140) ligger på 865 miljoner kronor medan Efterproduktion (59120) och Distribution (59130) ligger på 480 miljoner kronor och 410 miljoner kronor. Reproduktion (18200), Butiks försäljning (47630) och Uthyrning (77220) är mycket mindre. De två första omfattar ungefär 50 miljoner kronor var medan uthyrningen ligger på 90 miljoner kronor. Med två så ekonomiskt starka verksamhetstyper är det svårt att uttala sig om området som helhet utan vidare.

<sup>19</sup> Tillväxtverket 2017b.

<sup>20</sup> Tillväxtverket 2017a, s. 31.

**Tabell 1.** Förädlingsvärdet inom branschkategori Film & TV 2010–2016. Tusentals kronor.

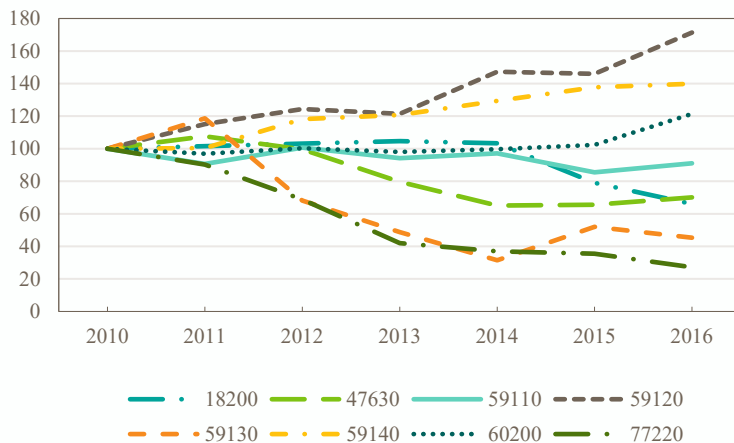
**Table 1.** Value added within the Film & TV industry 2010–2016. SEK thousands.

SNI-kod / Ar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Produktion</b>							
18200 Reproduktion av inspelningar	77 035	78 261	79 414	80 623	79 609	60 916	50 880
59110 Produktion av film, video och TV-program	4 448 647	4 032 556	4 477 700	4 190 380	4 322 385	3 803 081	4 051 205
59120 Efterproduktion av film, video och TV-program	280 513	323 049	348 784	340 549	413 127	409 672	480 684
60200 Planering av TV-program och sändningsverksamhet	3 020 161	2 926 925	3 028 805	2 958 828	3 011 537	3 091 947	3 666 438
<b>Summa</b>	<b>7 826 356</b>	<b>7 360 791</b>	<b>7 934 702</b>	<b>7 570 381</b>	<b>7 826 658</b>	<b>7 365 616</b>	<b>8 249 206</b>
<b>Distribution/handel</b>							
47630 Specialiserad butikshandel med inspelade och oinspelade band och skivor för musik och bild	78 420	84 388	78 099	62 413	51 028	51 429	54 987
59130 Film-, video- och TV-programdistribution	906 007	1 075 024	617 041	442 191	284 975	470 750	410 775
59140 Filmvisning	618 778	621 257	731 007	746 792	800 634	852 534	865 722
77220 Uthyrning av videokassetter och dvd-skivor	341 090	307 904	234 848	143 133	126 130	121 192	92 671
<b>Summa</b>	<b>1 944 295</b>	<b>2 088 573</b>	<b>1 660 995</b>	<b>1 394 529</b>	<b>1 262 768</b>	<b>1 495 904</b>	<b>1 424 156</b>

Källa: SCB

Överlag har det dessutom skett ganska stora förändringar av förädlingsvärdet under perioden. Dessa förändringar speglar en strukturomvandling inom branschen med en övergång från analog och fysisk hantering av branschens produkter till digital distribution av film till biografier och andra visningsställen samt till film- och tv-seriekonsumtion i hemmiljö via streamingtjänster. Förädlingsvärdet för verksamheter inom Distribution (59130), Reproduktion (18200), Butiksförsäljning (47630) och Uthyrning (77220) har minskat med ganska mycket under perioden. Verksamheter inom Planering/Sändning (60200), Filmvisning (59140) och Efterproduktion (59120) har i stället ökat sitt förädlingsvärde ganska mycket. Även detta måste den som vill kommentera området som helhet känna till och ta hänsyn till.





Källa: Bearbetning av data från SCB

**Figur 7.** Indexerad utveckling av förädlingsvärdet för verksamheter inom de åtta SNI-koder som kategoriserats som Film & TV. 2010–2016.

*Figure 7. Indexed growth in value added for activities within the eight SNI codes categorised as Film & TV. 2010–2016.*

De åtta verksamhetstyperna (SNI-koderna) vi hittills undersökt ger bara uppgifter om värdet av produktionslänken och distributionslänken i produktionskedjan inom Film & TV. För att fånga värdet av skapandelänken i kedjan beslöt vi att göra ett försök att beräkna hur stor del av de fyra typerna av konstnärligt skapande som kan sägas härröra från skapande inom film- och tv-branschen. Det gäller

- 90010 Artistisk verksamhet
- 90020 Stödtjänster till artistisk verksamhet
- 90030 Litterärt och konstnärligt skapande
- 90040 Drift av teatrar, konserthus o.d.

Alla de fyra så kallade 90-koderna innehåller uppgifter om många olika typer av konstnärlig verksamhet, utan möjlighet att skilja till exempel film från dans. För att ändå prova att göra en uppskattning av skapandelänkens förädlingsvärde har vi använt data från Konstnärnämnden, som de använt för sin undersökning om *Konstnärernas demografi, inkomster och sociala villkor* från 2016. Tabell 2 visar att det bara är några få procent av alla de individer som ingår i Konstnärnämndens undersökning som tillhör kategorin Film. I tabell 3 visar vi hur vi beräknat filmens andel av förädlingsvärdet i respektive 90-kod med hjälp av uppgifterna från Konstnärnämndens undersökning. Förädlingsvärdet för skapandelänken i

värdekedjan för branschkategori Film & TV skulle för år 2016 bli ungefär 162 miljoner kronor. Det är omkring 1,5 procent av branschkategoriens samlade förädlingsvärde det året.

**Tabell 2.** Individerna i Konstnärsnämndens population av professionella konstnärer samlade i SNI-koder fördelat på sex konstområdeskategorier.

*Table 2. The individuals in the Swedish Arts Grants Committee's population of professional artists gathered into SNI codes split into six art area categories.*

	Bild och form	Dans	Film	Ord	Musik	Teater	Summa
90010	2,3 %	5,9 %	0,6 %	1,5 %	60,3 %	29,4 %	100 %
90020	4,0 %	3,5 %	2,4 %	2,2 %	44,7 %	43,3 %	100 %
90030	58,4 %	1,4 %	2,9 %	19,2 %	11,8 %	6,4 %	100 %
90040	2,9 %	9,6 %	0,4 %	2,4 %	39,6 %	45,1 %	100 %

Källa: Bearbetning av uppgifter från Konstnärsnämnden

**Tabell 3.** Beräkning av förädlingsvärdet i skapandelänken i branschkategori Film & TV 2016. Tusentals kronor och procent.

*Table 3. Calculation of value added in the creation link in the Film & TV industry in 2016. SEK thousands and percentage.*

SNI-kod	Totalt förädlingsvärde	Andel individer inom koden med film som specialitet	Beräknat förädlingsvärde för film
90010	2 169 639	0,6 %	13 018
90020	2 348 877	2,4 %	56 373
90030	3 171 102	2,9 %	91 962
90040	161 434	0,4%	646
<b>Summa</b>	<b>7 851 052</b>		<b>161 999</b>

Källa: Bearbetning av uppgifter från Kreameter och Konstnärsnämnden.

Utifrån vår analys av värdekedjan inom Film & tv-branschen drar vi slutsatsen att det största värdeskapandet sker inom Produktionslänken. Samtidigt vet vi sedan tidigare att det finns flera företag som utifrån sin SNI-kod nu sorterats in under Produktion, som har verksamheter som definitionsmässigt överlappar skapande/förproduktionslänken och produktionslänken. För att göra en fullständig

analys av värdekedjorna krävs mer information om enskilda företag och deras verksamheter än vad vi haft tillgång till i denna fördjupning.

### **Funktionslagret Handel/Distribution**

I vårt försök att använda Cirkelmodellen som verktyg för att systematiskt mäta värdeskapande har vi även undersökt verksamheter inom Handel/Distribution. Det är här inte frågan om att följa en värdekedja, utan att lägga länken Handel/Distribution från olika bransch kategorier bredvid varandra för att undersöka deras betydelse i respektive bransch. Resultatet är att vissa verksamhetstyper dels utgör en mycket stor andel av totalsumman, dels har stora variationer mellan enskilda verksamhetsår.

Vi har identifierat 17 stycken verksamhetstyper (SNI-koder) som tillhör funktionslagret Handel/Distribution utifrån Cirkelmodellen (se bilaga). Tio av SNI-koderna hör till modeindustrin som inte ingår i Cirkelmodellen, men som regeringen pekat ut för det övergripande uppdraget. Med en annan skärning kan det även sägas att 13 av koderna gäller specialiserad butikshandel.

Funktionslagret Handel/Distribution skapade 2016 drygt 40,1 miljarder kronor i förädlingsvärde. Det är en minskning med lite mer än 1 procent sedan 2010, men siffrorna har varit nere och vänt på -15 procent under perioden, så det är ändå en bra återhämtning. Men de stora skiftningarna väcker frågan om hur pålitliga siffrorna är.

Det är framför allt förädlingsvärdet för Partihandeln med kläder och skor (46420) som svajar hit och dit. Förändringen är i snitt 2,5 miljarder kronor upp eller ner, vilket är cirka 15 procent av värdet (15,2 miljarder kronor år 2016). Dessa skiftningar, tillsammans med det faktum att det här är den enda partihandelskoden som är med i Kreametern och att koden vissa år svarar för nästan hälften av hela det undersökta funktionslagrets förädlingsvärde, gör att det går att ifrågasätta om den här koden verkligen ska vara med i statistiken för kulturella och kreativa näringar i Kreametern.

I tabell 4 (i bilaga) visas utvecklingen av förädlingsvärdet för funktionslagret Handel/Distribution redovisat för vart och ett av de aktuella SNI-koderna. Det är två koder som tillsammans utgör närmare 70 procent av förädlingsvärdet för hela funktionslagret 2016: Partihandeln med kläder och skor (46420) och Specialiserad butikshandel med kläder, blandat (47711).

Om Partihandeln räknas bort visar det sig att förädlingsvärdet för funktionslagret Handel/Distribution har ökat med ungefär 10 procent under perioden. Största delen av totalsumman utgörs i så fall av koden för Specialiserad butikshandel med kläder blandat (47711), som då i sin tur svarar för hälften av funktionslagrets förädlingsvärde både i början och slutet av perioden 2010–2016. De sex koderna med över 1 miljard kronor i förädlingsvärde 2016 hör alla till Modebranschen och har med

försäljning av kläder och skor att göra. Den SNI-kod inom funktionslagret Handel/Distribution utan koppling till Modebranschen som har störst förädlingsvärde är Specialiserad butikshandel med böcker (47610), vars förädlingsvärde 2016 uppgick till 833 miljoner kronor, en ökning med 19 procent under perioden.

Störst procentuell ökning av förädlingsvärdet har annars skett för koderna Specialiserad butikshandel med tidningar (47621), Postorder/internethandel med kläder (47912) samt Galleriverksamhet/konsthandel (47783) som alla tre mer än fördubblat sitt förädlingsvärde under perioden. Men ingen av dessa koder hör till dem som bidrar med störst summa till totalen.

Bransch kategorin Mode är mycket dominerande för förädlingsvärdet inom funktionslagret Handel/Distribution. Av 15 koder som återstår i tabellen sedan de två koder som tillsammans svarar för 70 procent av funktionslagrets totala förädlingsvärde räknats bort, hör åtta till bransch kategorin Mode. Av de övriga sju hör fyra koder till kategorin Litteratur & press, två av dem hör till kategorin Audiovisuellt och en hör till kategorin Bild & form (den ovan nämnda som omfattar gallerier och konsthandel). Tillsammans utgör dessa sju koder knappt 10 procent av hela funktionslagrets samlade förädlingsvärde 2016. Frågan är om det är fruktbart att hantera funktionslagret Handel/Distribution samlat på det här viset. Vad den här analysen har visat med stor tydlighet är att det inte går att uttala sig om funktionslagret Handel/Distribution som en enhet. Skillnaderna mellan verksamheterna inom de olika SNI-koderna är alldeles för stora för det. Men resultatet väcker även nya frågor: dels hur är relationerna mellan olika bransch kategorier i andra funktionslager, dels hur stor betydelse har Handel/Distribution i värdekedjan inom bransch kategorin Mode?

### **Sammantaget**

Detta försök att använda Cirkelmodellen som utgångspunkt för en analys av värdekedjor inom kulturella och kreativa näringar har gett flera insikter om olika verksamheters värdemässiga storleksförhållanden. Analysen har åter visat på kända problem med delade koder (i det här fallet inom beräkningarna av värdekedjan för den utökade bransch kategorin Film & TV, där koderna för reproduktion och försäljning omfattar såväl musik som rörlig bild).

Ovan har vi pekat på de stora skillnaderna i storleken på förädlingsvärdet mellan enskilda koder, inom både Produktion och Handel/Distribution. Enda sättet att förklara dessa skillnader är en fördjupad kunskap om sammansättningen av olika SNI-koder.

Vidare behöver vi mer kunskap om bakomliggande orsaker till stora förändringar av summor mellan enskilda år. De kan visa sig ha att göra med att ett enda företag med många anställda flyttats mellan olika SNI-koder, vilket inte framgår av de

uppgifter som finns tillgängliga i Kreametern, utan även detta kräver fördjupade frågor om vilka företag som ingår i bestämda SNI-koder.

Det finns två vägar att gå: Antingen nöjer vi oss med att statistiken inte kan bli exakt, vi kan göra tidsserier för att följa utvecklingen inom området och uttala oss om trendriktningar, men vi får vara försiktiga med att ha bestämda uppfattningar om nominella värden av olika summerade storheter. Eller så nöjer vi oss inte med grova uppskattningar, utan vill kunna använda avgränsade beräkningar av olika delområdets värden. Det alternativet innebär ett resurskrävande arbete där varje verksamhet i en SNI-kod måste närgranskas för att bestämma exakt vilka arbetsställen inom koden som ska ingå i beräkningarna och vilka som ska lämnas utanför. Detta arbete har gjorts i Norge, så exempel finns på att det är görbart, men det tar tid och tar en del personalresurser i anspråk. Det blir helt enkelt dyrt.

En annan viktig utmaning är att det finns verksamheter som inte omfattas av de koder vi valt ut. Det gäller verksamheter som intuitivt uppfattas höra till området, men som har erhållit SNI-koder av ett slag som ligger utanför definitionen av kreativa och kulturella näringar i Kreametern. Vi vet att Sveriges Television ingår i SNI-kod 60200 och att även TV4, MTG, SF Anytime och HBO gör det, men att till exempel Netflix och Viaplay inte gör det trots att de torde passa in på några av de typer av verksamheter som omnämns i SCB:s beskrivning av koden: *sändning av program som endast är tillgängliga på basis av abonnemang och sändning av program i kanaler med video-on-demand ("video på begäran")*. För att vi ska få en fungerande statistik för kulturella och kreativa näringar krävs ett fortsatt utvecklingsarbete för att fånga in viktiga verksamheter som inte kan stå utanför.

En slutsats blir att det är svårt att uttala sig om helheter eftersom delarna är så väsensskilda: dels finns betydande ekonomiska skillnader mellan olika verksamheter, dels är logiken för de värdeskapande processerna olika verksamheterna emellan. Därför blir summeringar trubbiga och svåra att använda till något. Det är mot den bakgrunden tveksamt om statistiken över huvud taget ska publiceras på den aggregerade nivå vi har den idag, utan att en noggrannare analys av den har gjorts. Särskilt analysen av funktionslagret visade att det kanske är lämpligare att analysera och presentera data per branschkategori snarare än samlat för helheten kulturella och kreativa näringar. Association of Swedish Fashion har uttalat att de vill "ta med handelsleden i sina mätningar av rent principiella skäl" eftersom de utgör "en stark och vital del av branschen som helhet".<sup>21</sup> Detta stärker bara vår uppfattning att de olika branschkategorierna som utgör de kulturella och kreativa näringarna är så olika sinsemellan att det ger mer att se närmare på dem var för sig än att betrakta sektorn som helhet.

<sup>21</sup> Tillväxtverket 2017a, s. 49.

## Sammanfattning i relation till de kulturpolitiska målen

Utvecklingen av de offentliga utgifterna för kultur kan användas som grund för analys av såväl delaktighetsmålet och särskilt dess delområde *Kultur i hela landet* som självständighetsmålets delområde *Sociala och ekonomiska villkor*.

Den offentliga tilldelningen av medel har ökat under den senaste tioårsperioden även sedan siffrorna justerats mot inflationen med hjälp av konsumentprisindex. Frågan är om det är rätt index att mäta mot. Det är även viktigt att komplettera med uppgifter om hur olika typer av kostnadslag har förändrats för mottagarna av de offentliga resurserna. För statens och regioners/landstings del har kulturutgifternas utveckling varit stabil under perioden 2008–2017. Och kulturutgifternas andel av såväl statens som regionernas/landstingens totala budget har varit stabila under det senaste decenniet. För kommunerna däremot har kulturutgifternas andel av kommunernas totala verksamhetskostnader minskat och det är en utveckling som har pågått under hela den senaste tjugoårsperioden. Detta har skett trots ökande kulturutgifter för kommunerna, vilket innebär att övriga utgifter för kommunerna har ökat så mycket mer att kulturens andel har minskat.

Vårt försök att använda Cirkelmodellen som utgångspunkt för en analys av värdekedjor inom kulturella och kreativa näringar har gett flera insikter om olika verksamheters värdemässiga storleksförhållanden. Och det är överlag ganska stora förändringar under perioden, förändringar som speglar en strukturomvandling inom branschen med en övergång från analog och fysisk hantering av branschens produkter till digital distribution av film till biografer och andra visningsställen samt till film- och tv-seriekonsumtion i hemmiljö via streamingtjänster. Detta kan ses mot bakgrund av Samhällsmålets formulering om att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling och kanske i synnerhet mot delmålet om *arbetsmarknad*. Hur påverkas de individer som befinner sig närmast kärnan i Cirkelmodellen, skaparna av innehåll, av denna strukturomvandling? Den ska även analyseras mot bakgrund av delaktighetsmålets delmål om *Kultur i hela landet*. Digitaliseringen förbättrar tillgängligheten till ny film och nya tv-serier. Några viktiga frågor i det sammanhanget är dels hur den konstnärliga kvaliteten står sig gentemot rent kommersiella intressen, dels om den fysiska infrastruktur som krävs för digital bio och streamingtjänster är likvärdig i hela landet.

## Kulturens verksamheter

Den politiska styrningen och de ekonomiska villkoren, som vi behandlat i de två föregående kapitlen, är grundläggande förutsättningar för de offentligt finansierade kulturverksamheterna. Utifrån de nationella kulturpolitiska målen ska mångfald, inkludering och kreativitet prägla kulturlivet och samhällets utveckling. I det här kapitlet presenterar vi två analysrapporter och en statistikrapport som speglar några avgränsade utsnitt av den offentligt finansierade kulturen, och beskriver hur några bestämda verksamheter påverkas av förändringar i styrning och ekonomiska förutsättningar. Det är *Att bidra till inkludering* om lönebidragsanställda inom kulturområdet, *Kulturarbetare eller byråkrat* om regionala kulturkonsulenter och vår redovisning av den officiella museistatistiken, *Museer 2017*.

## Resultaten i korthet

### *Att bidra till inkludering*

- Under perioden 2000–2015 har var tredje anställning med lönebidrag försvunnit från svensk kultursektor, vilket motsvarar ungefär 200 anställningar.
- De två mest framträdande orsakerna till det minskade antalet anställningar med lönebidrag enligt verksamhetsledare vid regionala museer och arkiv är av ekonomisk art. För det första upplever många att verksamheterna har blivit alltmer ekonomiskt pressade vilket minskar utrymmet för det som inte tillhör själva kärnverksamheten. För det andra uppfattas själva lönestöden ha blivit mindre ekonomiskt fördelaktiga.
- Regionala museer och arkiv uppfattar vidare en motsättning mellan å ena sidan ökade krav på professionalisering och effektivisering och å andra sidan förväntningar från andra aktörer att de ska ta särskilt ansvar för personer som står långt från arbetsmarknaden.
- Det behövs mer kunskap om hur lönebidrag kan vara ett sätt att anställa personer med relevant utbildning men som har nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning.
- Det behövs även mer kunskap om hur anställda med funktionsnedsättning upplever att arbeta inom kultursektorn oavsett hur anställningen är finansierad.

### *Kulturarbetare eller byråkrat*

- Inriktningen för de regionala kulturkonsulenternas arbete har förändrats så att de i högre grad utgör en integrerad del av den regionala kulturförvaltningens strategiska arbete och i lägre grad genomför operativ verksamhet som direkt riktar sig till konstnärer och allmänheten.
- Sedan kultursamverkansmodellen infördes har skillnaderna mellan de regionala konsulenterna ökat, vilket kan bero på att inflytandet från respektive region har ökat. Konsulenterna lägger idag större fokus på

utvecklingen i den egna regionen medan kopplingen till enskilda konstområden har minskat.

- Ett nationellt utbyte mellan konsulenter inom samma kulturområde är viktigt för att utveckla kvaliteten i konsulentverksamheterna. Detta utbyte behöver stötts tydligare från både nationell och regional nivå.

### **Museer 2017**

- År 2017 utfördes 5 796 årsarbetskrafter på landets museer med mer än en årsarbetskraft. Ytterligare minst 170 ideella årsarbetskrafter utfördes på olika museer.
- I genomsnitt utförs 59 procent av årsarbetskräfterna av kvinnor respektive 41 procent av män.

### **Att bidra till inkludering**

På framförallt regionala museer och arkiv har det länge funnits en tradition av att anställa personer med funktionsnedsättning med hjälp av statliga lönestöd. Men på senare år har det kommit signaler om en minskning av de riktade lönestöden. Eftersom lönestöden har varit ett betydande sätt att öka tillgängligheten i dessa verksamheter har Myndigheten för kulturanalys valt att undersöka utvecklingen. För att bidra till kunskapen om ökad tillgänglighet inom svensk kultursektor genomförde vi en undersökning om utvecklingen av antal och andel anställningar med lönestöd för personer med funktionsnedsättning inom svensk kultursektor under perioden 2000–2015, med särskilt fokus på regionala museer och arkiv.

I rapporten presenteras resultaten från dels en registerstudie med uppgifter hämtade från Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån (SCB), dels en undersökning där verksamhetsledare vid 10 regionala museer och 11 arkiv intervjuats.

De fyra lönestöd som har undersökts är lönebidrag för anställning, lönebidrag för trygghet i anställning, lönebidrag för utveckling i anställning och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA).<sup>22</sup> För enkelhets skull benämns dessa fyra lönestöd i rapporten som anställning med lönebidrag.

### **Anställningar med lönebidrag minskar inom svensk kultursektor**

Uppgifter som hämtats från Arbetsförmedlingen och SCB visar på en minskning av antalet anställningar med lönebidrag inom svensk kultursektor. Med kultursektorn avses statliga och regionala kulturverksamheter med helt eller delvis statlig finansiering. Sektorn redovisas uppdelad i museer (centrala respektive regionala), arkiv, scenkonst, orkesterinstitutioner samt övriga myndigheter och institutioner.

<sup>22</sup> Före 1 juli 2017 benämndes dessa lönestöd som lönebidrag, trygghetsanställning, utvecklingsanställning och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA).



Under perioden 2000–2015 har var tredje anställning med lönebidrag försvunnit från svensk kultursektor vilket motsvarar ungefär 200 anställningar. Andelen anställda med lönebidrag av antal anställda totalt har minskat från sex procent till fyra procent under perioden, med högst andel år 2001 på sju procent. Flest anställda med lönebidrag finns på museer och arkiv och det är där den största minskningen sker.

Regionala museer har under perioden haft en högre andel anställda med lönebidrag än de centrala museerna. På de regionala museerna har var fjärde anställning med lönebidrag försvunnit och på de centrala museerna varannan. Eftersom personalstyrkan minskat generellt på regionala museer har dock andelen anställda med lönebidrag varit relativt konstant även om det finns en minskning under periodens senare del. På de regionala museerna har andelen minskat från 19 procent till 17 procent och på de centrala museerna från åtta till fyra procent.

På arkiv har antalet anställningar med lönebidrag gått från drygt 100 till ungefär 50. Som andel av hela personalstyrkan har det skett en minskning från 23 till 11 procent.

Fler män än kvinnor har anställning med lönebidrag inom kultursektorn till skillnad från personalstyrkan i helhet inom kultursektorn där andelen kvinnor är högre än män. Däremot överensstämmer den högre andelen män av de med anställning med lönebidrag med arbetsmarknaden i helhet.

### ***Orsaker till minskningen enligt regionala museer och arkiv***

De två mest framträdande orsakerna till det minskade antalet anställningar med lönebidrag som identifierats genom intervjuer med verksamhetsledare vid regionala museer och arkiv är av ekonomisk art.

För det första upplever många att verksamheterna har blivit alltmer ekonomiskt pressade vilket minskar utrymmet för det som inte tillhör själva kärnverksamheten. Uppgifter av mindre akut karaktär, som till exempel digitalisering av arkiv- eller museimaterial prioriteras därmed ned. Kopplat till det finns en alltmer restriktiv hållning till att låta verksamheterna bli ekonomiskt beroende av olika lönestöd.

För det andra uppfattas själva lönestöden ha blivit mindre ekonomiskt fördelaktiga. Det handlar om att taket för lönestödet inte räknades upp under lång tid vilket gjorde att stödet urholkades i takt med ökad inflation och lönehöjningar. Utformningen av lönestöden med regelbundna omprövningar av nivån på lönestödet och den osäkerhet som följer av det är en annan viktig faktor. Lönestöden som riktar sig specifikt till personer med funktionsnedsättning riskerar att inte stå sig i konkurrensen med andra lönesubventioner och arbetsmarknadsåtgärder.

Det finns även flera identifierade verksamhetsspecifika orsaker till minskningen. Både regionala museer och arkiv uppfattar att det ställs helt andra krav på verksamheterna än tidigare som enklast kan uttryckas som att det skett en professionalisering och effektivisering av verksamheterna. Det har bland annat lett till att det vid nyanställningar i allt högre grad eftersöks personer med relevant erfarenhet och högre utbildning. Konkurrensen om tjänsterna är dessutom stor.

Eftersom det tidigare stora antalet anställda med lönebidrag i så hög grad kopplas till förekomsten av mer enkla uppgifter blir förändringar av verksamheternas innehåll en viktig förklaring till varför arbetsgivare alltmer sällan anställer personer med lönebidrag. Vissa av verksamheterna har till exempel fått uppdrag att ha mer utåtriktad verksamhet och publika evenemang, vilket ställs i kontrast till tidigare vanligt förekommande uppgifter som registrering av samlingar. Likaså har ny teknologi gjort att vissa uppgifter som tidigare var av enklare art nu beskrivs som krävandes högre kompetens som inte alltid matchar dem som redan är anställda med lönebidrag inom verksamheten.

Det finns en stor variation bland regionala museer och arkiv vad gäller behovet av personal som utför så kallade enklare uppgifter. Beroende på verksamhetens innehåll kan det skifta mellan att ha många sådana uppgifter som behöver göras till att det inte finns sådana uppgifter kvar alls.

### **Anställningar med lönebidrag centrala för verksamheten**

Intervjustudierna visar att möjligheten att anställa personer med lönebidrag har varit viktig för regionala museer och arkiv. Olika lönestöd, däribland lönebidraget, har varit ett sätt att kunna bygga ut verksamheten som annars inte hade varit möjligt. Anställningar med lönebidrag har även varit ett sätt att öka mångfalden i verksamheten samt att ta ett socialt ansvar som statlig och regional aktör.

Även om det finns en variation i vilka arbetsuppgifter som har utförts av anställda med lönebidrag så har det i många fall varit arbetsuppgifter som annars riskerat att inte bli gjorda. Det handlar framförallt om digitalisering, registrering av samlingar och förtecknande av arkiv. Att dessa uppgifter har kunnat bli utförda har i sin tur underlättat för annat arbete i verksamheten till exempel genom ökad sökbarhet och minskat slitage på de fysiska samlingarna. Tillräckliga resurser till handledning, exempelvis genom projektet Kulturarvs-IT, har identifierats som en nyckelfaktor för att verksamheterna ska kunna garantera kvaliteten i det arbete som görs och för att kunna ta emot anställda med lönebidrag på ett bra sätt.

Samtidigt framkommer en ambivalens ute i många verksamheter då den relativt höga andelen anställningar med lönebidrag också inneburit utmaningar för organiseringen av arbetet internt och för arbetsmiljöarbetet. Det krävs ett aktivt arbete av arbetsgivaren att anpassa arbetet till de förutsättningar som personen med funktionsnedsättning har. Arbetsgivaren behöver också säkerställa att det finns en

förståelse bland övrig personal för att det kan finnas behov att ha olika nivåer på förväntningar och krav inom verksamheten.

### **Kritik mot lönebidrag**

Även om arkiv och regionala museer framhålls som lämpliga arbetsplatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga finns också kritik mot att anställningarna med lönebidrag kan bli en låglönefälla som i förlängningen också ger en låg pension. Likaså finns kritik mot en uppfattad förväntning på att museer och arkiv ska ta ett större ansvar än andra verksamheter.

### **Kulturarbetare eller byråkrat**

Regionala kulturkonsulenter inom bibliotek, bild och form, dans, film, slöjd och teater är sedan länge en viktig del av statens och regionernas insatser för att tillgängliggöra och utveckla kulturlivet. Eftersom konsulenternas funktion varierat både mellan olika kulturområden och mellan olika regioner är det inte möjligt att göra en gemensam definition av en regional kulturkonsulent. Ett viktigt gemensamt drag är att konsulenterna i hög grad har rollen att stödja andra aktörer inom kulturlivet. Några av metoderna för detta är ekonomiska bidrag, rådgivning samt fortbildning och samordning av nätverk för kulturaktörer. Hos många konsulenter förekommer dock också verksamhet som riktar sig direkt till exempelvis skolbarn eller allmänheten.

Vissa av konsulentfunktionerna har etablerats på tydligt initiativ från staten, medan andra vuxit fram mer organiskt inom kultursektorns organisationer. Längst historik har hemslöjdskonsulenter och bibliotekskonsulenter. De statliga insatserna för hemslöjdskonsulenter kan spåras ända tillbaka till 1870-talet, medan bibliotekskonsulenterna har sin bakgrund i ett statligt beslut från 1930-talet om att centralbibliotek skulle etableras i varje län. Teaterkonsulenter inrättades till stor del under 1980-talet som en del av Riksteaterns organisationsstruktur.<sup>23</sup> Kortast historik har konsulenter inom film, dans och bildkonst vilka etablerades under 1990-talet efter att staten infört särskilda bidrag.<sup>24</sup>

I samband med att kultursamverkansmodellen infördes år 2011 flyttades besluten om fördelning av statliga medel till dessa konsulentverksamheter över till regional nivå. Under de senaste åren har det från flera håll rapporterats att förutsättningarna för konsulentverksamheten i landet har förändrats sedan kultursamverkansmodellens införande. År 2018 ändrades även den förordning som styr fördelningen av statsbidrag genom kultursamverkansmodellen på ett sätt som kan tänkas påverka konsulenterna inom framförallt bild och form, dans samt teater. Kulturanalys beslutade därför att i en studie undersöka konsulenternas roller och villkor samt hur dessa har förändrats över tid.

<sup>23</sup> *Ds 2012:8, s.13–16; Svensk biblioteksförening 2016, s. 11; SOU 1994:52, s.113, 146.*

<sup>24</sup> *Proposition 1996/97:3, s. 42–43; SOU 2009:73, s. 38.*

### **Konsulentrollen närmar sig handläggjarrollen**

Konsulentrollen har länge omfattat både operativa och strategiska uppgifter, men studien pekar på en utveckling där tyngdpunkten förflyttats i riktning mot de strategiska uppgifterna. Detta innebär att många konsulenter idag ger uppdrag eller stöttar andra aktörer som genomför aktiviteter för målgruppen istället för att själva arrangera eller genomföra aktiviteter för sina målgrupper. De konsulenter som arbetar renodlat strategiskt har en roll som i allt väsentligt liknar en handläggare inom regional förvaltning. De medverkar dels i beredning av både verksamhets- och projektbidrag, dels har de en viktig roll i den regionala förvaltningens arbete med att ta fram strategier, utvecklingsplaner och regional kulturplan. De renodlat strategiska konsulenterna förefaller i hög grad vara en del av den regionala kulturbyråkratin medan operativt arbetande konsulenter som själva genomför verksamhet för olika målgrupper snarare kan liknas vid ett slags kulturarbetare.

Utvecklingen att konsulenternas arbetssätt har förflyttats mot att bli allt mer strategiskt är gemensam för konsulenter inom alla studerade kulturområden och har i många fall pågått under lång tid. Förändringen kan därmed inte isoleras till tiden efter kultursamverkansmodellens införande. En förändring som däremot skett på senare år och som kan ha drivit på utvecklingen mot ett mer strategiskt arbetssätt är att allt fler konsulenter organisatoriskt förflyttats från kulturinstitutioner och ideella föreningar och istället placerats inom en regional förvaltning. Denna organisatoriska trend finns i fyra av fem studerade regioner. Samtidigt är det främst bland de konsulenter som idag är placerade inom en regional förvaltning som tyngdpunkten förskjutits mot mer strategiskt arbete.

De organisatoriska placeringarnas särarter gör dem mer eller mindre lämpliga beroende på den enskilda konsulentens inriktning och arbetssätt. Konsulenter som främst arbetar strategiskt har fördel av att vara placerade vid en regional förvaltning där de blir en del av den regionala organisationens rutiner och arbetssätt samt har närmare till beslutsfattare. Med andra ord främjar en sådan placering ett strategiskt arbetssätt. Omvänt har konsulenter som i huvudsak arbetar operativt fördelar av att vara placerade vid kulturinstitutioner eller ideella föreningar där beslutsvägarna är kortare och de administrativa rutinerna mer flexibla.

En annan förändring som kan påverka glidningen av konsulentrollen mot en handläggjarroll är att regionerna idag är konsulenternas huvudsakliga uppdragsgivare. Tidigare formulerades konsulenternas uppdrag även av den statliga nivån genom ändamål och riktlinjer för de statliga bidragen. När regionerna är ensamma uppdragsgivare och inga specifika arbetsområden anges från staten är det betydligt enklare för regionerna att ändra konsulenternas tyngdpunkt.

Vilka följer den förändrade tyngdpunkten får ur ett kulturpolitiskt perspektiv framkommer inte i den här studien. En angelägen fråga är om arbetet med att främja och tillgängliggöra kultur påverkas, eller om det snarare handlar om att detta arbete fortfarande genomförs, men av andra yrkesgrupper än konsulenterna.

Detta behöver undersökas närmare i en uppföljande studie. En sådan studie bör även inkludera de målgrupper som använder eller kommer i kontakt med den regionala konsulentverksamheten.

### **De regionala variationerna har ökat**

Konsulenternas inriktning, arbetssätt och förutsättningar varierar sedan länge mellan såväl olika kulturområden som mellan olika regioner. Den här studien visar att det regionala sammanhangets betydelse för konsulenternas roller och förutsättningar har ökat. Detta tar sig uttryck genom att variationerna mellan konsulenter inom olika regioner har ökat, samtidigt som skillnaderna mellan konsulenter inom samma region har minskat. Den tydligaste skillnaden mellan regionerna är att de gått olika långt i utvecklingen mot handläggarrollen, vilket gör att spridningen vad gäller konsulenternas arbetssätt idag är mycket större än tidigare. Mellan regionerna finns också skillnader i konsulenternas mandat, inriktning/uppdrag samt finansiella förutsättningar. En bidragande orsak till skillnaderna mellan regionerna är att deras grundläggande förutsättningar i form av geografi, demografi, ekonomi och kulturell infrastruktur skiljer sig åt. När det gäller variationer mellan konsulenter inom olika områden visar studien att de offentliga bidragen till konsulenter inom olika områden idag fördelas något jämligare än tidigare, även om konsulentverksamheter inom bibliotek och film fortfarande tilldelas mer offentliga bidrag än konsulenter inom övriga områden. Att konsulenterna organiseras in i regionala förvaltningar har också gett konsulenterna mer likartade organisatoriska förutsättningar. Detta tycks ha gynnat till exempel konsulenter inom dans samt bild och form, som fått tydligare positioner i regionerna, men missgynnat främjandeverksamheter inom bibliotek och film, som tidigare hade mer självständiga positioner.

Att skillnaderna mellan olika regioner ökat samtidigt som skillnaderna mellan olika kulturområden minskat är inget problem i sig. Många av studiens respondenter ser positivt på att konsulentrollen anpassas till de förutsättningar som råder i respektive region. Samtidigt ligger förändringen väl i linje med kultursamverkansmodellens intentioner om att ge ökat utrymme för regionala variationer. De nedtonade gränserna mellan konsulenter inom olika områden stämmer väl med Kulturutredningens och Kultursamverkansutredningens ambitioner om att främja samarbete och samordning mellan konsulenter inom olika verksamhetsområden. Samtidigt är det angeläget att de ökade regionala variationerna inte motverkar strävan efter likvärdighet i landet vad gäller allas möjlighet att delta i kulturlivet. Det är också viktigt att den ökade likformigheten mellan konsulenter inom olika kulturområden inte går så långt att kontakten med kulturområdena tappas. Kulturområdena har olika särarter och förutsättningar som kan kräva anpassningar av främjandeverksamheten. Den förändring av den statliga förordningen för kultursamverkansmodellen som genomfördes 2018 knyter konsulenterna och övrig främjandeverksamhet tydligare till respektive konst- och kulturområden samtidigt som den områdesöverskridande beteckningen ”konst-

och kulturfrämjande verksamhet” tas bort. Det finns skäl att undersöka vilka följer denna förändring får på sikt, inte minst i relation till den pågående utvecklingen att skillnaderna mellan olika områden på senare tid har minskat.

### **Det nationella utbytet har minskat**

En förändring som kan ses som parallell med att det regionala sammanhanget ökat i betydelse är att konsulenternas deltagande i nationella nätverk i många fall har minskat över tid. Konsulenterna är i flera fall ensamma inom sitt kulturområde i den region de tillhör och lyfter fram betydelsen av utbyte med motsvarande konsulenter i andra regioner. Nationellt utbyte mellan konsulenter sker idag i någon form inom samtliga studerade kulturområden. Sedan kultursamverkansmodellen infördes har dock utbytet försvårats. Flera av orsakerna till detta kan kopplas direkt till att det regionala sammanhanges betydelse har ökat. Dessa orsaker är att de ökade skillnaderna mellan konsulenterna i olika regioner har gjort det svårare att hitta gemensamma samarbetspunkter, att de regionala huvudmännen begränsar konsulenternas medverkan i nationella nätverk och att konsulenternas mandat att fatta egna principiella beslut har minskat. Studien visar även att det finns konsulenter som valt bort samarbete med konsulenter i andra regioner för att i högre grad kunna fokusera på sina uppdrag i den egna regionen.

När det gäller konsulenternas nationella utbyte visar studien att förutsättningarna för detta skiljer sig mellan konsulenter inom olika kulturområden. Detta beror på att statliga myndigheter och nationella organisationer med koppling till konsulenterna agerar på olika sätt. Inom områdena film, hemslojd och teater anordnar nationella myndigheter eller organisationer regelbundet träffar för konsulenterna eller de regionala konsulentverksamheterna. Framförallt inom områdena dans samt bild och form saknas sådant engagemang från den nationella nivån. Inom bibliotek- och filmområdena pekar konsulenter på att det är otydligt vilken nationell part som har ansvar för kunskapspridning inom respektive kulturområde. Konsulenter inom olika områden har därmed olika goda möjligheter till fortbildning och professionellt utbyte med kollegor. Det finns inga tecken på att dessa skillnader är motiverade av skillnader mellan olika kulturområden. Med tanke på att konsulenterna anser sådant utbyte vara mycket viktigt för utvecklingen av verksamheten är det angeläget att goda möjligheter till nationellt utbyte finns inom samtliga kulturområden. Detta utbyte bör inte vara begränsat till enskilda titlar, yrkesroller eller en viss typ av organisationer. I ljuset av forskjutningen av konsulentrollen bör utbytet vara brett och öppet både för konsulenter och andra personer som har liknande funktion inom respektive kulturområde.

### **Styrningen av konsulenterna är otydlig**

Regionernas styrning och inflytande över konsulenterna har ökat i och med kultursamverkansmodellen samtidigt som statens inflytande minskat, helt i enlighet med intentionerna bakom modellen. Många konsulenter anser att deras uppdrag från regionen är otydligt och att deras tilldelade resurser inte räcker för att

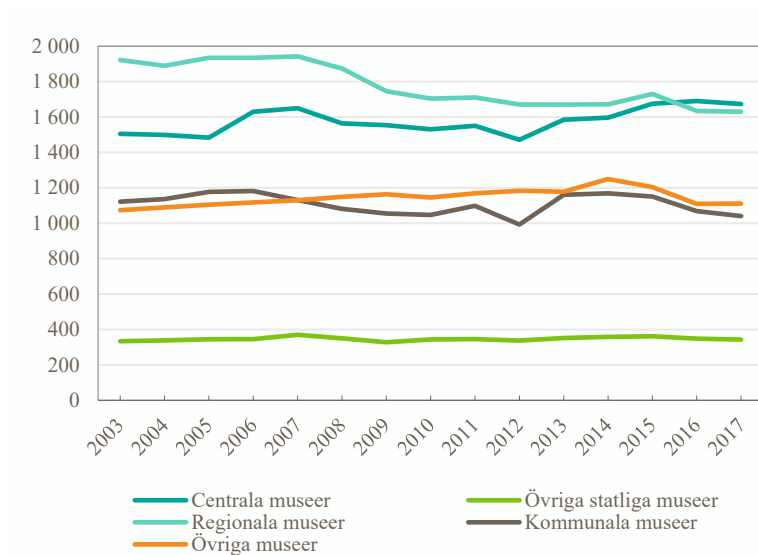
nå målen. Till stor del tycks problemet vara att kulturplanerna är visionära dokument med höga ambitioner samtidigt som det för många konsulenter inte finns några styrdokument mellan den regionala kulturplanen och konsulenternas egna verksamhetsplaner. Många konsulenter beskriver att det är upp till dem själva att prioritera mellan kulturplanens mål samtidigt som de upplever det som oklart vilka mål de förväntas bidra till att uppnå och på vilket sätt. Studien visar att det finns olika inställning till detta där konsulentverksamheten å ena sidan inte vill bli utsatt för detaljstyrning och å andra sidan känner sig osäkra av att inte veta vad regionen förväntar sig av dem. Det finns således en efterfrågan på bättre förutsättningar för att kunna uppnå formulerade mål, men inte nödvändigtvis i form av mer detaljerade skriftliga uppdrag. Regionerna skulle istället exempelvis kunna utveckla en mer kontinuerlig dialog med konsulentverksamheterna. Dialogerna skulle både kunna vägleda konsulenterna och vara ett sätt att diskutera hur den regionala styrningen fungerar och kan utvecklas.

## Museer 2017

Museer 2017 är en sammanställning av uppgifter om de svenska museernas besök, verksamhet, årsarbetskrafter och ekonomi. Statistiken baseras på en enkätundersökning som har gått ut till de museer som uppfyller ICOM:s museidefinition. I 2017 års undersökning har 395 av 527 museer med minst en årsarbetskraft svarat på undersökningen, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 75 procent. Vidare har 251 museer med mindre än en årsarbetskraft och botaniska trädgårdar svarat på enkäten, vilket utgör en svarsfrekvens på 23 procent bland övriga 1 071 museer.

Museerna har olika inriktningar på sina samlingar, den vanligaste huvudsakliga inriktningen är Arbetslivsmuseum som runt 27 procent av museerna har. Bland museer med offentlig huvudman är Historia och arkeologi vanligast med drygt 28 procent följt av Konst med 19 procent. Bland Övriga museer är även Lokalhistoria och hembygd en vanlig inriktning.

År 2017 utfördes 5 796 årsarbetskrafter på landets museer med mer än en årsarbetskraft vardera. Det är dock betydligt fler individer som arbetar på museerna eftersom det finns personal som inte arbetar heltid. Sedan 2015 utförs flest årsarbetskrafter vid de Centrala museerna, innan 2015 fanns flest årsarbetskrafter hos de Regionala museerna. Ytterligare minst 170 ideella årsarbetskrafter utfördes på olika museer.



**Figur 8.** Betalda årsarbetskrafter 2003–2017, antal.

**Figure 8.** Paid full-time equivalents 2003–2017, number of.

Under 2017 utgjordes i genomsnitt 59 procent av årsarbetskrafterna av kvinnor och 41 procent av män. Könsskillnaden är störst bland personalen som har en icke-ledande ställning där 61 procent av personalen är kvinnor. Centrala och Övriga statliga museer har en tydlig skillnad i andelen kvinnor mellan personal i ledande och icke-ledande ställning. Bland personal i icke-ledande ställning är drygt 60 procent kvinnor medan bland de i ledande är knappt 50 procent kvinnor. Män är alltså överrepresenterade bland personal i ledande ställning på de statliga institutionerna.

## Museer i Norden och State of the Nordic Region

Under 2018 publicerades uppgifter om svenska kulturverksamheter i nordisk jämförelse. Det var dels i Kulturanalys Nordens *Museer i Norden*, dels i Nordregios *State of the Nordic region*.

*Museer i Norden* är en sammanställning av museistatistik från de nordiska länderna, och gjordes som en del i Kulturanalys Nordens uppdrag från Nordiska ministerrådet att främja en långsiktig och systematisk samordning av nordisk kulturstatistik. Slutsatserna i rapporten tog sin utgångspunkt i att nationell museistatistik ska vara samordnad för samtliga medlemsländer i Nordiska ministerrådet och vara uppdaterad hos EGMUS och ministerrådets databas Nordic statistics. Mot bakgrund av det rekommenderade Kulturanalys Norden att



- länderna i strävan efter att göra statistiken internationellt jämförbar bör förhålla sig till etablerade standarder och anpassningarna göras efter ISO-standarderna i dialog med EGMUS
- länderna utifrån detta tydliggör sina besöksräkningsmetoder och använder gemensamma definitioner för desamma
- länderna på ett gemensamt sätt mäter användandet av digitaliserade samlingar, material och utställningar
- länderna i samråd definierar och tillgängliggör jämställdhets- och mångfaldsdata för museer.

*State of the Nordic Region* är Nordregios återkommande publikation om regional utveckling i de nordiska länderna. 2018 innehöll rapporten för första gången ett särskilt kapitel om kultur. Kulturanalys Norden bidrog till kapitlets innehåll, som berörde utbud och användning av biografier, museer och bibliotek i Norden. Rapporten visade hur utbudet av kultur är koncentrerat till ländernas storstäder där den största delen av befolkningen finns. Åskådliggjort på kartor blir det förhållandet ganska tydligt. Kapitlet sammanfattas med några konstateranden:

- Det krävs fler och andra variabler för att mäta kulturverksamheternas användning på grund av deras förändrade roll i samhället.
- För att ge data från kulturområdet större tyngd i en rapport om regional utveckling skulle mer bearbetade uppgifter om den faktiska tillgängligheten till kulturutbudet vara betydelsefulla.

### Sammanfattning i relation till de kulturpolitiska målen

Resultaten från rapporten om situationen för lönebidragsanställda kan kopplas särskilt till samhällsmålets delområde *En vidgad arbetsmarknad*. Studien visar på en uppfattning hos regionala museer och arkiv om en motsättning mellan olika uppdrag och målsättningar. Å ena sidan upplevs ökade krav på professionalisering och effektivisering. Å andra sidan beskrivs förväntningar från andra aktörer att regionala museer och arkiv ska ta ett särskilt ansvar för de personer som står långt från arbetsmarknaden. Därför är det viktigt att kulturarvssatsningar som innefattar någon form av lönestöd är anpassade till dagens verksamheter och behov.

Det behövs mer generell kunskap kring tillgänglighet vad gäller anställningar inom kultursektorn med eller utan lönestöd. Det faktum att vi ser en minskning under de senaste åren och att flertalet verksamhetsledare vid regionala museer och arkiv uttrycker att den minskningen kommer att fortsätta visar på behovet att finna andra verktyg än lönebidrag för att skapa anställningar för personer med funktionsnedsättning. Resultaten från studien visar att det är främst så kallade enkla uppgifter som kopplas till möjliga anställningar med lönebidrag. Det behövs därför även mer kunskap om hur lönebidrag kan vara ett sätt att anställa personer med

relevant utbildning men som har nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning.

I Kulturanalys studie är fokus på arbetsgivares perspektiv och därför skulle den behöva kompletteras med en studie som fokuserar på hur det är att vara anställd med lönebidrag inom kultursektorn och vilka långsiktiga konsekvenser det kan få. Det behövs även mer kunskap om hur anställda med funktionsnedsättning upplever att arbeta inom kultursektorn oavsett hur anställningen är finansierad.

Med sina nästan 6 000 årsarbetskrafter intar de offentliga museerna en mycket viktig roll som arbetsgivare inom kultursektorn. Det är därför viktigt att följa i vilken utsträckning det sker förändringar när det gäller anställningsformer och arbetsvillkor samt hur museerna som arbetsmarknad utvecklas i relation till de tvärpolitiska målen jämställdhet, mångfald och likabehandling.

Den utvecklingen som beskrivs för kulturkonsulenternas arbete i rapporten *Kulturarbetare eller byråkrat?* kan diskuteras mot bakgrund av självständighetsmålet och dess delmål som lyfter fram *kulturens oberoende ställning*. Det har under en längre tid pågått en förändring där tyngdpunkten för de regionala kulturkonsulenternas arbetsuppgifter förskjutits i riktning från operativa till strategiska uppgifter. Många konsulenter arbetar med att fördela uppdrag till eller stötta andra aktörer istället för att själva arrangera eller genomföra aktiviteter för sina målgrupper. Dessutom har flera av konsulenterna under senare år organisatoriskt placerats i en regional förvaltning. Kulturanalys konstaterar i rapporten att det är angeläget att konsulentens placering och integrering i den regionala förvaltningen inte sker på bekostnad av kontakterna med det egna kulturområdet. Med andra ord visar rapporten att konsulenterna både organisatoriskt och arbetsmässigt idag har en starkare koppling till den regionala förvaltningen och den regionala politiken än tidigare. Det går att beskriva som att konsulenternas oberoende minskat samtidigt som denna utveckling i många fall även ökat konsulenternas inflytande över den regionala kulturpolitiken. Eftersom konsulentfunktionerna i många fall befinner sig i gränslandet mellan kulturlivet och den regionala byråkratin ska utvecklingen inte nödvändigtvis tolkas som att *kulturens* oberoende minskar, utan utvecklingen kan lika väl ses som en strukturell förändring av det regionala kulturområdet. Något som stödjer en sådan tolkning är att flera regioner samtidigt som de ändrat konsulenternas inriktning även gett ett större ansvar och mer ekonomiska medel till utomstående kulturverksamheter för att genomföra konsulentrelaterad verksamhet. Det kan göras till en fråga om konsulenternas ställning blivit mindre oberoende genom denna utveckling.

Studien om de regionala kulturkonsulenterna visar också att skillnaderna mellan olika regioner ökat vad gäller konsulenternas inriktning och förutsättningar. Detta kan sättas i relation till Delaktighetsmålet och delmålet *Kultur i hela landet*. Å ena sidan kan alltför stora variationer mellan olika regioner vara ett tecken på bristande likvärdighet i kulturutbudet. Å andra sidan tyder Kulturanalys studie på att

variationerna till stor del grundar sig i regionernas mycket skilda grundläggande förutsättningar och behov. Variationerna kan därmed ses som ett resultat av att konsumentverksamheterna anpassas för att på bästa sätt främja kulturlivet i respektive region.

## Kulturvanor

När politiken använt sina styrmedel i form av reglering och ekonomisk tilldelning, och när politiken omsatts i kulturarbete, återstår för allmänheten att ta del av utbudet. Att utvärdera användandet av kulturen blir en mycket viktig del av verksamhetsutvecklingen inom den offentliga kulturpolitiken. I synnerhet mot bakgrund av de nationella kulturpolitiska målens formuleringar om att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling. Kulturanalys arbetar sedan flera år kontinuerligt med olika typer av kulturvaneundersökningar. Under 2018 publicerade vi två rapporter kring kulturvanor, en med resultat från det senaste årets SOM-undersökningar av vuxnas kulturvanor i Sverige, och en fördjupande analys där data om kulturvanor sätts i samband med data om medievanor. Inom ramen för uppdraget med Kulturanalys Norden har vi även gjort en förstudie kring möjligheterna att genomföra en gemensam nordisk kulturvaneundersökning bland barn och unga. Resultaten från denna översiktliga studie inleder kapitlet om kulturvanor.

## Resultaten i korthet

### Kulturvanor (SOM)

- Kulturvanorna i Sverige har varit stabila under perioden 1989–2017. Några intressanta förändringar är att andelen av befolkningen som gått på bio respektive rock- och popkonserter har ökat, medan andelen som besökt teatrar på motsvarande sätt har minskat.
- Kvinnor är i högre utsträckning delaktiga i kulturlivet jämfört med män.
- Yngre är mer aktiva i kulturlivet än äldre.
- Social härkomst, utbildning och inkomst påverkar i vilken utsträckning människor deltar i kulturlivet.
- Kulturdeltagandet i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö är högre, vilket blir särskilt synligt för aktiviteter som är beroende av tillgång till ett bestämt utbud som museer, konstupställningar, teatrar.

### Rummet

- En fördjupad analys av kulturvanorna visar att de som deltar i det traditionella kulturutbudet bestående av konstupställning, museum, teater, naturpark, klassisk konsert, fornminne och bibliotek samt att läsa facklitteratur utgör en grupp som skiljer sig från en annan grupp som *inte* ägnar sig åt denna typ av traditionell kultur.

- En annan åtskillnad ställer olika typer av medieanvändning mot varandra, å ena sidan att ofta lyssna på reklamradio, läsa kvällstidningar, se på TV3 och att använda internetbaserade media och å andra sidan att ofta lyssna på P1 och P2 och sällan eller aldrig se på TV3 och TV4, och aldrig lyssna på reklamradio.
- En tredje uppdelning kan göras mellan en grupp som ägnar sig mer åt traditionella medier som SVT1 och dagstidningar och en annan grupp som använder nya medier av olika slag.

### **Besöksutvecklingen vid svenska museer**

- År 2017 gjordes cirka 27,3 miljoner besök i Sverige på museer med mer än en årsarbetskraft. Ytterligare minst 1,9 miljoner besök gjordes vid landets museer med mindre än en årsarbetskraft samt botaniska trädgårdar.
- Under 2016 registrerades 8,09 miljoner anläggningsbesök på de centrala museerna, Forum för levande historia och Riksantikvarieämbetets besöksmål. Jämfört med 2015, året innan fri entré-reformen genomfördes, är det en ökning med 1,18 miljoner besök, vilket motsvarar 17 procent.
- De allra flesta museer besöks av fler kvinnor än män. Ett genomsnittligt museums publik utgörs till 56 procent av kvinnor.
- Andelen personer med eftergymnasial utbildning är nästan fyra gånger så stor bland museibesökarna som i befolkningen generellt.
- I genomsnitt kommer drygt 45 procent av ett museums besökare från det egna länet och nästan 70 procent från Sverige.
- Den 1 februari 2016 införde regeringen fri entré vid vissa statliga museer. Vid de museer som införde fri entré i samband med reformen ökade verksamhetsbesöken med 49 procent, medan de minskade med 1 procent vid de museer som inte genomförde någon förändring av entréavgiften. Till 2017 har inga viktiga förändringar skett.

### **En gemensam nordisk undersökning av barns och ungas kulturvanor?**

- Det finns skäl som talar emot en gemensam nordisk kulturvaneundersökning för barn och unga. Ett skäl är att en sådan skulle överlappa de nationella undersökningar som redan görs, ett annat att länderna skulle tvingas bryta sina nationella tidsserier.
- Gemensamma nordiska kulturvaneundersökningar skulle dock kunna ge kunskapsstillskott i form av jämförande data. Ett sådant arbete bör i så fall ske i etapper, så att förutsättningarna mer konkret kan prövas innan stora resurser läggs ner.
- En fråga som behöver lösas är om en gemensam kulturvaneundersökning ska avse enbart fritid eller om även till exempel skolans och fritidsinstitutioners verksamhet ska tas med.
- Andra viktiga frågor att ställning till är hur nya kulturaktiviteter ska tas in i undersökningen och hur sjunkande svarsfrekvenser på enkäter ska hanteras.

- Mot bakgrund av det föregående avråder Kulturanalys Norden för närvarande från att genomföra en gemensam nordisk kvantitativ undersökning av barns och ungas kulturvanor. Vi föreslår i stället att ett nordiskt forskningsseminarium med fokus på barns och ungas kulturvanor genomförs med inriktning på gemensamma nordiska kulturpolitiska frågor och med syfte att ta fram förslag på insatser och ytterligare analyser.

## Kulturvanor (SOM)

Kulturanalys har sedan några år tillbaka i samverkan med SOM-institutet i Göteborg publicerat data från SOM-undersökningen som gäller kulturvanor bland personer i Sverige. I en rapport 2017 gjorde vi fördjupade analyser av data från 2016 för att noggrannare kunna beskriva hur kulturvanor hänger samman med exempelvis socioekonomisk bakgrund. Rapporten visar att befolkningens kulturvanor statistiskt kan delas in i fyra övergripande grupper. Vi har valt att kalla dessa kulturvanegrupper för *traditionell kultur*, *kulturmiljö*, *eget utövande* samt *bred populärkultur*.

Till traditionell kultur hör bland annat läsa bok, gå på teater, gå på opera, gå på konstupställning och gå på dansföreställning. Traditionell kultur har starka samband med socioekonomiska faktorer. Deltagandet påverkas främst av utbildningsnivå och social härkomst. Kvinnor ägnar sig i högre grad än män åt traditionell kultur. Men också stad-landsbygd och uppnådd klass påverkar deltagandet i den traditionella kulturen. De i större städer som är hemmahörande i tjänstemanna- eller företagarhus tar i större utsträckning del av traditionell kultur.

Kulturmiljö är en andra övergripande grupp av kulturvanor. Hit hör besöka historisk sevärdhet/byggnad, naturreservat/nationalpark, fornminne samt gå på museum. Sambanden med den socioekonomiska bakgrunden är tydliga men något svagare än för traditionell kultur.

Eget utövande utgörs av exempelvis handarbete/hantverk, teckna/måla och fotografera/filma. Det egna utövandet skiljer sig från de övriga kulturvanegrupperna såtillvida att variabeln stad- landsbygd inte har någon effekt på deltagandet av denna kulturform. De med en lägre inkomst tycks i större utsträckning vara mer aktiva när det gäller eget utövande än de med en högre inkomst. Detta är anmärkningsvärt då alla de andra tre kulturvanegrupperna annars visar på positiva samband mellan hushållets inkomst och deltagande. Åldern spelar stor roll för det egna utövandet. De yngre ägnar sig åt eget utövande i betydligt större utsträckning än de äldre. Även kön, social härkomst och utbildning är av betydelse för eget utövande av kultur. De med eftergymnasial utbildning, kvinnor samt de från tjänstemanna- eller företagarhus har i högre grad deltagit i eget utövande.

I bred populärkultur ingår datorspel, film, pop- och rockkonsert, musik och bio. Det dessa aktiviteter i första hand tycks ha gemensamt är att de är en del av en samtida populärkultur och att den är lättillgänglig exempelvis digitalt. I bred populärkultur finner vi att det i huvudsak är ålder som har en påverkan på deltagandet. Ju yngre du är, desto mer har du ägnat dig åt de här kulturaktiviteterna. Faktorer som utbildning, boendeort och klass har begränsad betydelse.

De socioekonomiska bakgrundsvariablernas effekt förändras något över tid. Förändringarna är långsamma, komplexa och går i olika riktning. Vi noterar att hushållens inkomst och uppnådd status visar på en tilltagande effekt jämfört med utbildningsnivå och social härkomst. Det tycks som om att individerna, utöver det de får med sig från hemmet, anammar och förstärker de vanor som präglar den klass man uppnår. Bokläsandet påverkas allt starkare över tid av flertalet bakgrunds faktorer. För teater råder det omvända; flera av de socioekonomiska faktorerna visar på en avtagande effekt över tid.

2018 publicerade Kulturanalys två rapporter som bygger på data från SOM-institutet. I den första, *Kulturvanor*, redovisar vi resultaten från 2017 års SOM-undersökning och där sätts de in i de tidsserier som påbörjats sedan tidigare. Rapporten beskriver kulturvanor och kulturaktiviteter hos ett riksrepresentativt urval av den svenska befolkningen i åldrarna 16–85 år.

Undersökningen visar att förändringarna i befolkningens kulturvanor, utifrån vad som efterfrågas i enkäten, är relativt stabila över tid. Undersökningen belyser trender för vissa kulturaktiviteter från 1989 till 2017. För andra kulturaktiviteter är tidsperioden kortare (1999–2017 eller kortare). Även om förändringarna inte är dramatiska finns ändå förändringar som är värda att notera:

- Andelen av befolkningen som gått på bio minst en gång det senaste året har ökat under perioden 1989–2017 från 60 procent till 69 procent. Ökningen är tydligast under den senare delen av perioden.
- På motsvarande sätt har teaterbesöken minskat under perioden 1989–2017. 1989 besökte 47 procent av befolkningen teater någon gång under det senaste året, 2017 var det 39 procent.
- Besök på rock- och popkonserter har ökat under perioden 1999–2017. 1999 var det 24 procent av befolkningen som angav att de hade gått på rock- eller popkonsert det senaste året. 2017 var det 36 procent.
- Kvinnor är i högre utsträckning delaktiga i kulturlivet jämfört med män.
- Yngre är mer aktiva i kulturlivet än äldre.
- Social härkomst, uppnådd klass och inkomst påverkar i vilken utsträckning människor deltar i kulturlivet.
- Högre kulturdeltagande i städer.

## Rummet

I den andra rapporten baserad på SOM-data som Kulturanalys publicerade under 2018 presenterar vi resultatet från en fördjupad studie där kulturvanor och medievanor undersöks tillsammans. Kultur är på flera sätt nära kopplat till medieområdet, och överlappningen påskyndas bland annat av digitaliseringen. Idag är dessutom såväl kultur som media och demokratifrågor samlade inom Kulturdepartementets ansvarsområde. Samtidigt finns behov av ökad kunskap om hur de båda områdena samverkar. Mot bakgrund av detta gav Kulturanalys i uppdrag till Mikael Börjesson, professor i utbildningssociologi i Uppsala, att ta fram en forskningsrapport baserad på SOM-institutets data om kultur- och medievanor. Syftet var att belysa samband och övergripande mönster som knyter de två områdena till varandra och öka förståelsen för hur dessa mönster samvarierar med gruppers identitet, livsförhållanden och bakgrund.

### *Kultur och media hänger samman*

Det är välkänt att olika individers förhållande till kultur varierar stort med kön, ålder, social klass och geografisk hemvist. Kvinnor, högutbildade, högre tjänstemän och boende i storstäder är mer benägna att ta del av kulturutbudet och vara kulturellt aktiva än män, lågutbildade, arbetare och boende i glesbygd. Men det går även att urskilja mönster för vilken typ av publik som attraheras av samma kombinationer av kulturyttringar. Personer som intresserar sig för till exempel gå på teater, intresserar sig ofta även för vissa andra kulturtyper, som att gå på konstgalleri. Teater och konst går bra ihop, men sammanfaller inte alltid med mer populärkulturella aktiviteter som att gå på rockkonsert.

Vi ser liknande mönster när det gäller media. Till exempel tar högutbildade del av nyheter i större utsträckning än lågutbildade. På mer detaljerad nivå vet vi att högutbildade är mer orienterade mot nyheter på nationell och internationell nivå och lågutbildade är mer fokuserade på lokalnyheter. Hur kultur och media förhåller sig till varandra vet vi sedan tidigare däremot betydligt mindre om, och denna forskningsrapport syftar till att öka förståelsen för hur preferenser när det gäller media och kultur hänger samman.

Det finns flera skäl att studera kultur och media sammantaget, där ett av de viktigare är att områdena överlappar. Tidningarnas kultursidor ger en överblick över vad som sker i kulturlivet nationellt, regionalt och lokalt som vida överstiger vad en person själv kan uppleva. Radio och tv bidrar till att sprida kultur i många former, allt från Dagens dikt och balettföreställningar till listmusik och TV-serier. Digitaliseringen gör att gränserna blir än mer porösa. Via digitala plattformar kan media- och kulturflöden integreras i varandra, så att det exempelvis går att växla direkt mellan en musikrecension och provlyssnande på den musik som recenseras.

Ett annat skäl till att studera förhållandet mellan kultur och media är att båda områdena har förändrats i grunden av digitaliseringen. Hur vi tar till oss såväl

medier som kultur ser annorlunda ut idag än för bara några år sedan. Den mest påtagliga förändringen är det radikalt utökade utbudet och tillgängligheten, som också inneburit en starkt tilltagande individualisering av konsumtionen. Parallellt sker även en koncentration av ägande både inom mediabranschen och inom kulturlivet, vilket befaras leda till en större likriktning. Till detta kan läggas den digitaliserade världens algoritmer, som bidrar till att skapa parallella likriktningar, så kallade filterbubblor.

Ett tredje skäl knyter an till en vidare demokratidiskussion och utgår från att både media och kultur också har blivit viktigare i politiken. Statsvetare har länge lyft fram en ny dimension i politiken som går på tvärs med höger-vänster-skalan och ställer liberala och konservativa idéer mot varandra. Denna dimension innefattar även en motsättning mellan nationalism och kosmopolitism. Kulturen blir en insats i denna kamp, där den knyts å ena sidan till den nationella idén i form av en nationell kanon för litteratur eller å andra sidan till en mer pluralistisk tradition genom att den lyfts fram med epitet som mång- och multi-. När det gäller media har det uppstått en splittring mellan ”nya” och ”gamla” medier. Nya medier i form av olika sociala medier som Facebook och Twitter har fått politisk betydelse. De anses rita om det traditionella politiska landskapet och påverkar såväl politikernas kommunaktionsstrategier som väljarnas sätt att ta till sig och sprida politiska åsikter. Idag är också såväl kultur som media och demokratifrågor samlade inom Kulturdepartementets ansvarsområde.

### **Undersökningens fokus**

Analyserna görs på SOM-institutets datainsamling 2015 och de frågor i undersökningen som kan sägas ligga inom ramen för kultur- och medievanor. Kulturbegreppet är brett och inkluderar vissa rekreativa aktiviteter. Analyserna inkluderar också olika bakgrundsvariabler för att reda ut hur media och kultur förhåller sig till grundläggande sociala strukturer baserade på kön, ålder och social klass och yrkestillhörighet.

Tidigare studier har visat att det finns stora skillnader i hur den svenska befolkningen använder kultur. Det finns framför allt en skillnad i mängden och omfattningen av de kulturella aktiviteterna, men även i inriktningen, där finkultur, mainstreamkultur och internetbaserad kultur drar till sig olika publik. Skillnaderna är tydligt relaterade till individernas tillgångar, framför allt utbildning och inkomst, och är karakteristiska på så sätt att aktivitetsgraden ökar med mängden resurser. Kvinnor och yngre är också mer aktiva än män och äldre. Det finns även tecken på att kulturellt kapital, i termer av utbildningsnivå, är av större betydelse för kulturdeltagande än ekonomiska tillgångar.



Denna studie utgår från tidigare forskning men utvecklar analysen i två riktningar.

- För det första omfattar analysen både kulturvanor och medievanor. Det innebär en väsentlig breddning och fördjupning av kunskaperna. Därmed kan kulturvanorna relateras till mediepraktiker, vilket innebär en förskjutning från en studie av ett rum av kulturvanor till ett rum av kultur- och medievanor. Vilka samband finns mellan olika kultur- och medievanor? Finns det grupper av kultur- och medievanor som tycks ha nära samhörighet? Finns det variationer och polariseringar?
- För det andra studeras hur kultur- och medievanor hänger samman med yrkesgrupper. Tidigare studier har i huvudsak använt aggregerade mått på sociala klasser. Sociala klasser analyseras också i denna studie, men utöver det är det även möjligt att studera hur exempelvis läkare skiljer sig från civilingenjörer, gymnasielärare från ekonomer eller jordbrukare från affärsinnehavare. För vilka grupper är investeringar i kultur särskilt viktiga?

Analysen genomförs i olika statistiska steg i syfte att belysa väsentliga skillnader mellan olika grupper. I ett första steg skapas olika axlar som tydliggör övergripande mönster i kultur- och medievanor. Begreppet axlar ska i detta sammanhang förstås som mönster eller linjer som tydliggör skillnader i befolkningens kultur- och medievanor. Tre axlar framträder tydligt. Den första och viktigaste axeln skiljer ut dem som ägnar sig mycket åt kultur från dem som ägnar den lite eller ingen tid alls. Den andra axeln separerar dem som följer med i breda medier från dem som vänder sig till exklusiva och nischade medier. Axeln förstärks av skilda kulturvanor grupperna emellan. Längs den tredje axeln differentieras traditionella medier från nya sociala och internetbaserade. De tre axlarna kan kombineras för att ytterligare definiera grupper av aktiviteter och vanor som skiljer sig åt.<sup>25</sup>

Axlarna identifierar grupper som skiljer sig åt på olika sätt när det gäller kultur- och medievanor. I ett andra steg visar Börjesson vad som kännetecknar dessa olika grupper. Har de – utöver gemensamma kultur- och medievanor – även liknade livssituation och bakgrund?

### **Engagemang – och inaktivitet?**

Den första axeln är mest tydligt sammansatt av traditionella kulturvanor, men också av vissa specifika medievanor. Den variation som axeln speglar ställer deltagande mot icke-deltagande. Bland de aktiviteter och vanor som är viktigast för att upprätta axeln och återge skillnader mellan individer återfinns att besöka konstatställning, museum, teater, naturpark, klassisk konsert, formminne och bibliotek samt att läsa facklitteratur. Även om aktiviteter kopplat till scenkonst

<sup>25</sup> Axlarna kan benämnas på olika sätt. I denna sammanfattning har målet varit en så objektiv benämning som möjligt.

bidrar mest till axeln lämnar även kulturminnen (museum, naturpark och fornminne) och läsrelaterade aktiviteter (besöka bibliotek och läsa fack- och skönlitteratur) stora bidragsvärden.

Bland medievariablerna är det framför allt att lyssna på radio och Sveriges radios P1 och P2 som är utslagsgivande. Att ofta lyssna på P1 och P2 står mot att inte alla lyssna på dessa kanaler. Även för medievariablerna står alltså aktivitet mot icke-aktivitet. Dessutom kan det noteras att av medievariablerna är det två som allra mest orienteras mot finkultur och legitim kultur (P2 som spelar mycket klassisk musik och P1 som bland annat erbjuder många kulturprogram) som bidrar till den aktiva, intresserade polen.

### ***Exklusiva medier och finkultur eller folklig rekreativskultur?***

Den andra axeln ställer i stället olika typer av medieanvändning mot varandra. Axeln har en tyngdpunkt inom media, där framför allt radio och tv bidrar mycket, och inom kulturblocket, där rekreativskultur (gå på restaurang, idrottsevenemang, bio) bidrar mest. Det går inte att säga att axeln uttrycker stor volym och aktivt deltagande, snarare ställer den olika typer av medieanvändning mot varandra, och där benägenheten att ägna sig åt rekreativskultur associeras med de skilda mediepreferenserna.

Axelns ena pol samlar aktiviteter som att ofta lyssna på reklamradio, dagligen läsa kvällstidningar, ofta se på TV3 i kombination med att i viss utsträckning ägna sig åt public service-radio och -tv (ofta se på SVT1, sällan lyssna på P1, ibland till ofta lyssna på P4). Detta går hand i hand med en orientering mot internetbaserade media (att dagligen använda sociala media och ta del av nyheter på nätet). Det går att tolka detta som en bred orientering mot framför allt de mer folkliga medierna. Detta hänger även samman med ett brett och tydligt engagemang i rekreativskultur (ofta gå ut och äta, ofta gå på idrottsevenemang, ibland gå på bio och ibland spela datorspel).

Mot detta finner vi vid axelns andra pol en tydlig preferens för den mest legitima radion (lyssna mycket ofta på P1 och ofta på P2) och ett avståndstagande från bred media (sällan eller aldrig se på TV3 och TV4, aldrig reklamradio). Dessutom finns även ett avståndstagande från rekreativskultur och ett intresse för kulturminnen (besöker ofta museum och naturpark) och så kallad finkultur (ofta konstutställning).

### ***Morgontidningen och Kunskapskanalen eller sociala medier, datorspel och restauranger***

En tredje axel tydliggör en uppdelning mellan mer traditionella medier som SVT1 och dagstidningar å ena sidan och nya medier, sociala medier etc. å den andra. Denna tredje axel inkluderar nästan uteslutande medievariabler och de fyra mest betydelsefulla är SVT1, P4, TV4 och Kunskapskanalen. Vid axelns ena pol samlas

egenskaperna att i mycket stor omfattning ta del av dessa medier tillsammans med att läsa morgontidningen dagligen och i viss utsträckning lyssna på P1 och på P2. Karakteristiskt är också att inte ägna sig åt sociala medier, datorspel eller gå på bio.

Mot detta, vid axelns andra pol, står att inte alls eller väldigt sällan se på SVT, TV4, Kunskapskanalen, lyssna på P1, P2, P4 eller läsa morgontidningen. De aktiviteter individerna i stället ägnar sig åt är sociala medier, spela datorspel och äta på restaurang. Kort uttryckt står nyttjande av traditionella medier och avstånds-tagande från nya medier å ena sidan mot att å andra sidan använda sig av nya medier och framför allt sociala medier samt ett ointresse för traditionella medier av olika slag, högt som lågt, brett som smalt.

### **Ett socialt strukturerat rum**

De tre axlarna bildar ett tydligt rum av kultur och medievanor där grupper kan placeras i rummets olika delar. Vi vet från tidigare studier att det finns stora skillnader i hur unga och äldre, män och kvinnor och arbetare och tjänstemän använder sig av och förhåller sig till kultur och media.

Skillnaden mellan kvinnor och män bekräftas också i denna studie. Det finns en viss könsskillnad längs aktivitet/inaktivitetsaxeln. Kvinnor drar mot den kulturaktiva delen av rummet, men skillnaden mellan män och kvinnor är inte så stor. När det gäller de två andra axlarna är skillnaderna mellan kvinnor och män mindre. För ålder råder det omvända förhållandet, aktivitet/inaktivitetsaxeln har de minsta skillnaderna medan skillnaderna är stora längs axeln exklusiv/folklig och mycket stora när det gäller traditionella/nya medier.

Den tolkning vi kan göra är att kön är tydligare relaterat till kultur än media, medan ålder är starkare kopplat till media än kultur. Det senare blir väldigt påtagligt längs den tredje axeln, där åldern successivt ökar när vi rör oss från polen med omfattande internetanvändning och liten orientering mot traditionella medier mot polen med den omvända konfigurationen.

De sociala variablerna har en stark koppling till aktivitet/inaktivitetsaxeln. Tydligast gäller detta utbildningsnivå, där hög utbildning positioneras vid den kulturaktiva polen, och låg utbildning drar mot den inaktiva polen som kännetecknas av avsaknad av investeringar i kultur. Även social klass fördelar sig längs denna axel med högre tjänstemän och ledande befattningar samt kvalificerade tjänstemän vid den aktiva polen och arbetare av olika slag nära den inaktiva. Inkomst följer samma mönster, men är mindre distinkt spridd längs den första axeln. Inkomst ger istället ett tydligare avtryck i förhållande till axeln exklusiv/folklig, där personer med hög inkomst orienterar sig mot den exklusiva polen och de med lägre inkomst närmar sig den folkliga.

När det gäller axeln traditionella/nya medier är mönstret i stort detsamma som för axeln aktivitet/intresse. Det tydligaste avtrycket återfinns inom utbildning, där hög

utbildning kännetecknar de som i huvudsak använder traditionella medier, medan de med lägre utbildning ligger nära polen med nya och internetbaserade medier. Skillnaderna för inkomst är försumbara, och för sociala klasser är det enbart yrkesutbildade inom handel, service och omsorg som utmärker sig med en position mot polen för internetbaserad kultur och media. Detta förklaras delvis av att detta är yrkesgrupper som har en stor representation av unga yrkesverksamma.

Aktivitetsaxeln är geografiskt strukturerad. Det är alltså inte givet att det handlar om intresse och ointresse. Storstad drar mot den kulturellt aktiva polen och landsbygd samt mindre tätort mot polen för ringa kulturella aktiviteter, med stad eller större tätort däremellan. Detta resultat speglar till viss del det kulturella utbudets geografiska fördelning. Storstäderna har ett mycket större utbud av kulturella verksamheter. På regional nivå finns detta framför allt representerat i de större städerna. Skillnaderna mellan mindre tätorter och ren landsbygd är däremot liten, båda saknar annat än undantagsvis ett brett kulturutbud.

Men skillnaden mellan stad och land innefattar även en skillnad i befolkningssammansättning. Storstäderna har en större representation av högutbildade grupper och högre sociala skikt, vilka är de som är mest benägna att nyttja kulturutbudet. Det finns även en påtaglig regional skillnad, vilken framför allt betingas av i vilken utsträckning regionen är urbaniserad. Regioner med mycket landsbygd som saknar storstadsregioner (Norra Mellansverige, Övre Norrland, Mellersta Norrland och Småland) hamnar nära den kulturellt mindre aktiva polen, medan Stockholmsregionen positionerar sig närmast den kulturaktiva polen. Sydsverige och Västsverige, som rymmer Malmö och Göteborg, och Östra Mellansverige, som omfattar flera stora städer, lägger sig däremellan.

Ursprunget har också betydelse. De som är födda utanför Europa eller har utlandsfödda föräldrar orienterar sig mot polen för internetaktiva och dem som ej nyttjar traditionella media. Distinktionen mellan bred och mondän och mer exklusiv kultur är mindre relevant för denna grupp.

De indikatorer på tillgångar som hittills använts har varit förhållandevis grova. Börjesson har skiljt ut inkomst i tre kategorier och utbildning i fyra. Sociala klasser har delats upp i en dryg handfull kategorier. Detta är värdefullt för att förstå de generella mönstren. Men för att förstå hur kultur och media används av olika sociala grupper krävs mer förfinade kategoriseringar.

Börjesson tar avstamp i Bourdieus forskning om sociala klasser och grupperingar och använder en social klassificering som tar fasta på både kulturella och ekonomiska tillgångar. Klassificeringen utgår från yrkeskategorier och resulterar i 29 sociala grupper. Gruppernas spridning i relation till axlarna är stor. Detta innebär att det finns betydande skillnader mellan olika sociala grupper när det gäller förhållandet till kultur och media. Gruppernas sammansättning av kulturella

och ekonomiska tillgångar har en avgörande betydelse för deras positioner i rummet.

Tydligast positionerade vid den finkulturella polen återfinns grupper som har mycket utbildningskapital (läkare och universitetslärare), är verksamma i den yrkessektor som primärt livnär sig på kultur och media (kulturproducenter inklusive journalister) eller i utbildningssystemet (lärare). Detta är grupper som ofta också är koncentrerade till storstäder.

De grupper som placerar sig tydligt vid polen för bred kultur kombinerad med viss finkultur karaktäriseras i flera fall av att det ekonomiska kapitalet har en större tyngd än det kulturella kapitalet (jurister/högre tjänstemän, högre ekonomer och civilingenjörer). Här återfinns även sjuksköterskor och mellanchefer i offentlig sektor.

I den del av rummet som präglas av avsaknad av investeringar i kultur och media återfinns samtliga arbetarkategorier och åtskilliga grupper som kan klassificeras som lägre medelklass. De viktigaste skillnaderna mellan dessa grupper är att arbetare generellt tenderar att vara minst orienterade mot finkultur, med undantag av kvalificerade arbetare i service som befinner sig närmare den finkulturella polen. Noterbart är även att företagare återfinns i denna del av rummet, det gäller såväl företagsledare som företagare med upp till tio anställda. Bland sociala grupper med omfattande resurser framträder alltså en intressant skillnad mellan kulturellt engagemang och ekonomisk orientering.

## Besöksutvecklingen vid svenska museer

År 2017 gjordes cirka 27,3 miljoner museibesök i Sverige på museer med mer än en årsarbetskraft, vilket är en minskning av besök jämfört med föregående år. Några museikategorier minskar även i jämförelse med 2015 års besöksstal. År 2016 var ett toppår i antalet besök på svenska museer, vilket gör att 2017 års antal, trots minskningen, fortfarande är större än antalet 2015. Ytterligare minst 1,9 miljoner besök gjordes vid landets mindre museer, det vill säga museer med mindre än en årsarbetskraft samt botaniska trädgårdar.

De två kategorierna med flest besök är Centrala museer och Övriga museer. De Centrala museerna stod för nästan 8 miljoner av 2017 års museibesök. Vid museer som kategoriseras som Övriga museer gjordes sammanlagt 7,7 miljoner besök. Kommunala museer hade 5,5 miljoner besök och Regionala museer hade drygt 4,3 miljoner besök år 2017. Kategorin Övriga statliga museer har små förändringar av besök över tid men rapporterade 2017 en minskning till cirka 1,7 miljoner. Besök av barn och unga uppgick till 25 procent av det totala antalet besök på museer med mer än en årsarbetskraft.

Myndigheten för kulturanalys har i uppdrag att följa upp besöksutveckling och tillgänglighet på de centrala museerna, Forum för levande historia och Riksantikvarieämbetets besöksmål. Dessa kallas hädanefter med ett samlat namn *museerna*. Vidare ska Kulturanalys översiktligt följa upp besöksutvecklingen på de museer som erhåller bidrag under anslaget 8:3 Bidrag till vissa museer. Kulturanalys redovisar uppdraget genom insamlad besöksstatistik och resultatet av en samordnad publikundersökning.

### **Förutsättningar för mätningar av besöksutvecklingen**

De museer som omfattas av uppdraget har skilda förutsättningar för besöksräkning. Under lång tid har det också saknats gemensamt överenskomna definitioner och metoder för besöksmätning i den svenska museisektorn. Detta har inneburit att vissa museer enbart har räknat de besökare som har betalat entréavgift till museet medan andra har använt sig av automatiska besöksräknare vid entrén som räknat alla passager som besök. Att museerna har använt sig av så skilda metoder för besöksräkning har medfört att det har blivit svårt att jämföra deras besökstal med varandra. Det har också varit svårt att göra jämförelser över tid för enskilda museer, då metoderna för besöksräkning har kommit att ändras från år till år om man till exempel har bytt mätutrustning. I syfte att skapa ökad jämförbarhet i besöksräkningen både mellan olika museer och över tid har Kulturanalys och museerna genomfört ett omfattande arbete med att ta fram gemensamma definitioner och mätmetoder.

Museerna strävar efter att ge alla besökare en museiupplevelse oavsett vad besökaren har för syfte med sitt besök. Detta kan innebära att föremål placeras ut i museets butik, restaurang eller toalett. Det kan alltså finnas skäl att betrakta alla besökare som museibesökare, oavsett om de besöker museets utställningar eller inte. Begreppet *anläggningsbesök* inkluderar därför alla som besöker någon del av ett museums anläggning, inomhus såväl som utomhus. Museets personal räknas dock inte med.

Jämfört med *anläggningsbesök* har begreppet *verksamhetsbesök* en snävare definition. Verksamhetsbesök avser de besök som görs i de delar av museets verksamhet som är avgiftsbelagd för vuxna besökare. Konferensdeltagare räknas som verksamhetsbesökare om museets entréavgift är inkluderad i konferensens deltagaravgift. För de museer som har fri entré för samtliga besökare är det svårare att avgöra vilka besök som är att betrakta som verksamhetsbesök. En vägledande princip är dock att personer som besöker de områden som var avgiftsbelagda innan museet införde fri entré är att betrakta som verksamhetsbesökare. Detta innebär i praktiken att en besökare bör ha besökt minst en central del av museets verksamhet (utställningar, föreläsningar, bio eller annan museal verksamhet i anläggningen) för att räknas som verksamhetsbesökare. Personer som enbart besökt museets butik, restaurang eller toalett räknas alltså inte som verksamhetsbesökare. Definitionen för verksamhetsbesök ligger nära den internationella standarden som

anger att museibesök ska räknas som fysiska besök på museianläggningar med undantag för besök till endast restaurang eller butik.

Hösten 2015 fattade Kulturanalys tillsammans med museerna ett gemensamt beslut om att anpassa statistiken till de nya anvisningarna genom att revidera tidsserierna för antal besök bakåt i tiden. Revideringen skulle göras för varje månad från januari 2012. Museerna har även varit fria att revidera besöksstatistiken ännu längre tillbaka i tiden om de så önskat och haft möjlighet. Uppgiften att revidera data visade sig dock vara betydligt svårare och mer arbetskrävande för vissa museer än vad både Kulturanalys och museerna själva hade uppskattat. Möjligheten till revidering har även berott på hur de efterfrågade uppgifterna varit lagrade och om museet registrerat besöken på ett sätt som gjort det möjligt att revidera statistiken. Förfutsättningarna har alltså varit olika för olika museer och alla har inte haft möjlighet att genomföra revideringen. Till följd av detta förekommer bortfall bland de uppgifter och tidsserier som publiceras i denna redovisning.

### **Resultat**

Under 2017 registrerades sammanlagt 8,09 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 1,18 miljoner besök, vilket motsvarar 17 procent. Det är svårt att utläsa något mönster för samtliga museer eller ens för de som ingår i fri entré-reformen.

Skansen och Vasamuseet hade i särklass flest besökare under 2017 med drygt 1,3 respektive 1,5 miljoner verksamhetsbesök vardera. Efter dem följde Naturhistoriska riksmuseet med upp emot 650 000 verksamhetsbesök. Skansen är det museum som haft flest verksamhetsbesök av barn och unga med ungefär 365 000 besök. Ser man till andel besök av barn och unga så ligger dock Forum för levande historia i topp då 58 procent av deras verksamhetsbesök utgjorts av denna grupp.

De allra flesta museer besöks av fler kvinnor än män. Ett genomsnittligt museums publik utgörs till 56 procent av kvinnor, en något högre andel än under 2016. De museer som har störst andel kvinnliga besökare är Prins Eugens Waldemarsudde, Scenkonstmuseet och Skokloster slott. Där var över 60 procent av besökarna kvinnor. De som haft störst andel manliga besökare är Armémuseum, Sjöhistoriska museet och Östasiatiska museet. Armémuseum var enda museum med över 60 procent manliga besökare. Bland de vuxna museibesökarna har museerna överlag en relativt jämn fördelning sett till åldersgrupper. Några museer utmärker sig dock med att ha en något äldre publik än genomsnittet, och störst andel äldre besökare (65 år eller äldre) har Prins Eugens Waldemarsudde

Andelen personer med eftergymnasial utbildning är nästan fyra gånger så stor bland museibesökarna som i befolkningen generellt. De museer som har den högsta genomsnittliga utbildningsnivån bland sina besökare är Nordiska museet,

Vasamuseet och Scenkonstmuseet. Hos dessa har minst 85 procent av besökarna en utbildningsnivå motsvarande tvåårig eftergymnasial utbildning eller mer.

I genomsnitt kommer drygt 45 procent av ett museums besökare från det egna länet och nästan 70 procent från Sverige. Variationerna är dock stora när det gäller i vilken grad museerna lockar utländska turister eller en lokal publik. Nio av tio besökare på Vasamuseet kommer till exempel från ett annat land än Sverige.

De flesta museibesökare i Sverige 2017 besökte fyra eller fler museer under året. Bara fem museer har över 10 procent besökare som inte gått på något museum under det senaste året. På Flygvapenmuseum är över 16 procent av besökarna sådana som inte besökt något museum under året, Sjöhistoriska har mindre än en procent sådana besökare.

Om vi jämför museer som infört fri entré med de som inte har förändrat sin entréavgift så kan vi se att de som infört fri entré fick ett väsentligt ökat antal besök mellan 2015 och 2016, men att antalet besök minskade mellan 2016 och 2017. Detta får ses som ett utslag av nyhetens behag när fri entré infördes. Gruppen med museer som inte haft någon förändring av entréavgiften (oavsett om de tidigare hade fri entré eller inte) har också fått ett ökat antal besök, men Vasamuseet svarar ensamt för i princip hela ökningen. Inom gruppen varierar det mellan museerna om de fått ökat eller minskat antal besök, och det är vanskligt att säga att utvecklingen för ett enskilt museum kan kopplas till fri entré-reformen eller om förändringarna i antal besök i stället har att göra med exempelvis hur publikdragande museernas utställningar under året har varit.

## **En gemensam nordisk undersökning av barns och ungas kulturvanor?**

I de nordiska länderna utom Färöarna, Grönland och Åland har under senare år genomförts undersökningar som ger data om kulturvanor och kulturaktiviteter hos ett representativt urval i respektive befolkning där barn och unga är en del. De flesta av dessa ger jämförande data ett antal decennier tillbaka. Vissa undersökningar har utgått från ett bredare begrepp fritidsvanor snarare än ett snävare begrepp kulturvanor. I såväl Danmark och Finland som Norge finns på det sättet aktuella data om kulturvanor hos barn (9/10 år och uppåt) som till del är jämförbara med motsvarande data minst 25 år bakåt i tiden. I Sverige är motsvarande upprepade mätningar begränsade till åldrarna 16 år och uppåt. Genomgående är det de berörda ministerierna/statliga organen som initierat, finansierat och genomfört studierna. Svarefrekvenserna är i allmänhet sjunkande över tiden och ligger i de senaste undersökningarna ofta strax under eller strax över 50 procent.

Den innehållsmässiga bredden i undersökningarna varierar mellan länderna, men det finns en kärna av frågor som har varit ungefär densamma i alla år, om vad de tillfrågade tagit del av eller gjort själva. Närmare frågor om hur respondenterna



utövar dessa aktiviteter ställs i vissa formulär och i andra inte. Detsamma gäller exempelvis frågor om eventuella hinder för kulturutövande.

Med ett någorlunda strikt krav på statistisk jämförbarhet i svaren från olika populationer går inte data från de olika ländernas kulturvaneundersökningar att jämföra.

Inom ramen för statistiksamarbetet i EU har det gjorts flera survey-undersökningar kring kulturtillgång, kulturdeltagande och hinder för detta. Alla nordiska länder har inte omfattats av dessa EU-undersökningar. Barn och unga har i liten grad varit representerade. Det finns dock ett fåtal jämförbara data kring kulturvanor avseende tre av de nordiska länderna, men det innehållsmässiga omfånget är smalt i dessa mätningar. Möjligheterna att göra jämförelser utifrån EU-undersökningarnas resultat är generellt sett små.

En allmän bedömning är att det är svårt att få till stånd en politisk prioritering av en satsning på en gemensam nordisk kulturvaneundersökning i samtliga nordiska länder. Ett skäl till bedömningen är att en gemensam nordisk undersökning skulle komma att överlappa de som redan görs runtom i länderna. Teoretiskt är det möjligt att tänka sig en nordisk ansats som följer ett eget "kulturvanespår", men det är svårt att forma ett sådant alternativt enkätinnehåll. Teoretiskt är det också möjligt att tänka sig att genom förhandling med länderna komma fram till ett gemensamt innehåll som ersätter de hittillsvarande nationella. Det skulle innebära att länder skulle bryta sina nationella tidsserier, vilket av flera skäl bedömts som orealistiskt.

Gemensamma nordiska kulturvaneundersökningar skulle kunna ge kunskaps-tillskott i form av jämförande data som inte funnits tidigare. Ett sådant arbete bör i så fall ske i etapper, så att förutsättningarna mer konkret kan prövas innan stora resurser läggs ner.

Förändringar i de kulturanknutna aktiviteter som barn och unga idag ägnar sig åt medför en risk för att vissa aktiviteter som är av intresse hamnar utanför undersökningarna såsom dessa hittills gjorts. Detta behöver undersökas vidare.

En skillnad som finns mellan kulturvaneundersökningarna i de nordiska länderna handlar om huruvida mätningen av kulturmöten och kulturutövande avser enbart fritid eller om även till exempel skolans och fritidsinstitutioners verksamhet ska inbegripas i mätningarna. Eftersom skolan är den institution som ska ge alla barn och unga chanser till möten med kultur, så är aspekten vad som ska omfattas i mätningarna viktig att ta med i fortsatt arbete.

En ytterligare aspekt som är viktig att ta med är de trendmässigt sjunkande svarsfrekvenserna, inte minst vad gäller barn och unga. Kvalitativa metoder undgår i regel detta problem, men ger å andra sidan inte representativa data.

Mot bakgrund av förstudiens slutsatser och efter att ha prövat fem olika alternativ för fortsatt arbete kring undersökningar av barns och ungas kulturvanor i Norden, avråder Kulturanalys Norden från att genomföra en gemensam nordisk kvantitativ undersökning av barns och ungas kulturvanor. Vi föreslår att ett nordiskt forskningsseminarium med fokus på barns och ungas kulturvanor genomförs. Inför ett sådant seminarium kan en sammanställning av resultaten från de nordiska ländernas nationella barn och unga-undersökningar tas fram. Seminariet bör lyfta frågor med utgångspunkt i gemensamma nordiska kulturpolitiska frågor och syfta till att ta fram förslag på ytterligare åtgärder både i form av insatser och ytterligare analyser, exempelvis i linje med de alternativ denna rapport innehåller.

## Sammanfattning i relation till de kulturpolitiska målen

Kulturanalys kulturvaneundersökningar har direkt bäring på delaktighetsmålets delområden *Deltagande i bildningsverksamhet, eget skapande och kultur* och *Kultur i hela landet*. Kulturpolitiken ska enligt de kulturpolitiska målen främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor. Liksom tidigare visar årets rapport om kulturvanor att deltagandet i kulturlivet generellt sett är högt, men det finns stora skillnader mellan olika kulturaktiviteter. Inget i årets rapport tyder på några trenderbrott, och slutsatser som är kända sedan länge är fortfarande giltiga: kulturvanorna samvarierar tydligt med ålder och socioekonomiska mönster på ett sådant sätt att mer grundläggande livsvillkor och föreställningar, exempelvis social klass och livsstil, skulle kunna sägas utgöra hinder för deltagande.

Den fördjupande undersökningen *Rummet* bekräftar även den tidigare kända mönster, men med ett viktigt tillägg i form av en koppling mellan medievanor och kulturvanor. Sammanfattningsvis visar studien hur skillnader i kultur- och medievanor kan beskrivas med hjälp av tre axlar. Den första axeln ställer framför allt deltagande och icke-deltagande mot varandra. Det går att förstå som att intresse för kultur står mot ett ointresse för kultur, men det skulle även kunna vara en konsekvens av att tillgången till kulturutbud är ojämn. På en andra axel finns användande av rekreativ kultur och bredare media i ena änden och i den andra änden användande av specialiserade medier som P1 och P2 samt ett uttalat avståndstagande från breda medier. En tredje axel ställer nya internetbaserade medier mot traditionella medier. Studien visar hur kultur- och mediepraktiker är socialt strukturerade. Ålder och kön spelar roll för vad du ägnar dig åt. Din utbildning och inkomst spelar också stor roll. Olika yrkesgruppers kultur- och medievanor skiljer sig åt och det går att se ett geografiskt mönster som hänger samman med utbud, men som inte helt kan reduceras till en fråga om tillgång.

Undersökningarna av besöksutvecklingen vid landets fri entré-museer är inte några kulturvaneundersökningar i vanlig mening. Men de kompletterar de breda nationella undersökningarna om allmänhetens vanor på många områden genom att ge en bild av vilka det är som besöker just dessa museer. På det sättet kan resultaten

från undersökningarna om besöksutvecklingen vid fri entré-museerna ge underlag för en bedömning av hur väl delaktighetsmålet uppfylls och särskilt *delmålet om deltagande*.

Den 1 februari 2016 införde regeringen fri entré vid vissa statliga museer. Under det första året med denna reform har det totala antalet besök vid de centrala museerna ökat med 19 procent. Vid de statliga museer som införde fri entré-reformen ökade antalet verksamhetsbesök med hela 49 procent, vilket kan jämföras med en minskning på en procent vid de statliga museer som inte genomförde någon förändring. Kulturanalys rapport för utvecklingen under 2017 visar att besöken generellt låg kvar på den nya höga nivån. Reformen tycks därmed ha haft effekt så till vida att museerna fått *fler besök*. Det är svårare att se ett tydligt resultat för om reformen lett till att museerna nått *nya besökare*. Efter första året pekade resultaten på att så inte var fallet och 2017 års undersökning bekräftar den bilden. De många nya besöken verkar i första hand ha gjorts av samma typ av besökare som redan flitigt besöker museer.

Tillsammans med biblioteken och scenkonstinstitutionerna utgör landets museer centrala arenor för det gemensamma samtalet. De totalt närmare 30 miljoner museibesök som gjordes i Sverige under 2016 fördelar sig med ungefär en tredjedel var på kategorierna Centrala museer, Övriga museer respektive Regionala och kommunala museer. Med tanke på särskilt de centrala museernas koncentration till Stockholms län innebär detta att både tillgången till, och användandet av, de offentliga museerna är ojämnt fördelat över landet. Samtidigt ska betydelsen av de regionala och kommunala museerna när det gäller att erbjuda tillgång både till samlingarna och till det gemensamma rummet i hela landet inte förringas. Tillsammans har de regionala och kommunala museerna fler besök än de centrala museerna.

# Bedömning

I detta kapitel lämnar Myndigheten för kulturanalys sin bedömning av utvecklingen på kulturområdet i förhållande till de nationella kulturpolitiska målen. Under arbetet har vi sett att det behövs dels fördjupad kunskap på vissa områden, dels insatser med stöd i politiska beslut. De kunskapsbehov som vi har identifierat har vi skrivit fram under respektive delmål i den första delen av detta kapitel. Våra rekommendationer till politiska insatser har vi liksom i förra årets rapport samlat i ett sista avsnitt kallat ”Angelägna områden för politik”.

## Självständighetsmålet

### Sociala och ekonomiska villkor

#### *Färre konstnärer med inkomst från anställning*

Kulturens ekonomiska villkor ska betraktas i relation till såväl enskilda kulturskapare som till institutioner. Förutsättningarna för ett fritt och obundet kulturliv måste gälla både de omständigheter som råder för de enskilda kulturskaparna och för de offentligt finansierade kulturinstitutionerna. Förändrade omständigheter för institutionerna får återverkningar för de enskilda kulturskapare.

När den konstnärspolitiska utredningen presenterade sitt betänkande *Konstnär oavsett villkor* våren 2018 var utvecklingen för konstnärernas arbetsvillkor ett fokusområde. Bilden som ges av konstnärernas ekonomiska villkor i betänkandet vilar främst på undersökningar av konstnärernas inkomster som Konstnärsnämnden låtit göra 2004, 2008 och 2014. Resultaten i dessa undersökningar pekar dels på att kulturskapare (utredningen använder begreppet *konstnär* i vid mening) i större utsträckning än andra yrkesgrupper får sina inkomster på andra sätt än genom anställning, dels att det mellan 2004 och 2014 skett en förskjutning bland kulturskaparna från anställning till egenföretagande: ”Andelen med fast anställning och regelbunden inkomst minskar i hela konstnärskretsen. Ungefär 56 procent av alla konstnärer hade 2014 inkomst från enbart anställning. Motsvarande i hela befolkningen var 80 procent. Tio år tidigare var det 65 procent av konstnärerna, men samma andel av hela befolkningen. Det visar att allt färre konstnärer försörjer sig endast på inkomster av anställning.”<sup>26</sup>

Denna utveckling tog sin början för mer än 20 år sedan och har uppmärksamrats flera gånger sedan dess.<sup>27</sup> Men att utvecklingen tagit extra fart under det senaste

<sup>26</sup> *SOU 2018:23, s. 139.*

<sup>27</sup> *Karlsson & Lekvall 2002; Flisbäck & Lund 2010.*

decenniet framkom 2018 i *Kreametern*, där resultatet av ett regeringsuppdrag att ta fram och analysera statistik för kulturella och kreativa näringar presenterades.<sup>28</sup> Av statistiken framgår att det tillkommit drygt 14 000 verksamheter inom kreativa och kulturella näringar under perioden 2010–2016, en ökning med 13 procent, samtidigt som antalet anställda förblivit detsamma. Men fler än 9 av 10 nya verksamheter är enpersonsföretag. De branscher där ökningen av verksamheter är som störst är Bild & Form, Litterärt och konstnärligt skapande samt Scenkonst.<sup>29</sup>

**Kunskapsbehov:** Kulturanalys bedömning är att detta inte är utslag av en större grad av entreprenörskapsanda bland kulturskaparna. För många av dem rör det sig om en nödvändighet för att kunna få en inkomst från sitt arbete. De måste fakturera eftersom uppdragsgivarna inte erbjuder tillsvidareanställningar i samma omfattning som tidigare. Denna förklaring delas av KLYS.<sup>30</sup> Även Svensk scenkonst instämmer i denna tolkning och beskriver arbetsgivarens ökade behov av flexibilitet i sin organisation som en orsak.<sup>31</sup> Men det behövs fördjupad kunskap om orsakerna till denna utveckling av arbetsvillkoren för kulturskapare och konstnärliga utövare.

### **Ekonomiskt utrymme på olika budgetnivåer**

Det ekonomiska utrymmet för kultur är beroende av kulturbudgeterna på kommunal, regional och statlig nivå. I ett långt tidsperspektiv är kulturens andel av budgeterna relativt stabil, vilket innebär att variationer är kopplade till den övergripande ekonomin snarare än till politiska prioriteringar. En bedömning av kulturens självständighet ur ett ekonomiskt perspektiv bör därför beakta såväl den ekonomiska utvecklingen som prioriteringar mellan politikområden.

SKL lyfter i sin ekonomiska prognos från december 2018 fram den ekonomiska utvecklingen på kommunal och regional nivå och politikområden som på kort och längre sikt kommer att kräva ökade resurser. Bakomliggande faktorer är exempelvis sysselsättningens och skatteunderlagets svagare utveckling samt demografin som innebär ett större behov av resurser och personal till skola, vård och äldreomsorg.<sup>32</sup>

Enligt SKL har den *kommunala* ekonomin under flera år varit relativt stark även om skillnaderna mellan kommuner ökat. Den utvecklingen ser nu ut att vända. Perioden fram till 2022 förväntas karaktäriseras av en sämre skatteunderlags-

<sup>28</sup> Tillväxtverket har varit ansvarigt för uppdraget som genomförts i samverkan med Kulturanalys, Tillväxtanalys, Kulturrådet och SCB. *Kreametern* har använt registerdata i en totalundersökning och Konstnärsnämnden har använt enkätsvar från en urvalsundersökning. Undersökningarna är inte helt jämförbara, men pekar ändå tydligt i samma riktning.

<sup>29</sup> Tillväxtverket 2018a, s. 34–38.

<sup>30</sup> KLYS 2018, s. 1.

<sup>31</sup> Svensk scenkonst 2018, s. 2.

<sup>32</sup> SKL 2018.

utveckling i kombination med ökade pensionskostnader och investeringsbehov inom exempelvis skolan. För *regioner* är den ekonomiska prognosen lika bekymmersam. Kostnadsökningen inom vården har varit hög och har inte motsvarats av ett stärkt skatteunderlag. Befolkningsökningen och en kostnadskrävande åldersfördelning förväntas leda till kostnadsökningar inom hälso- och sjukvård. SKL beräknar att det krävs effektiviseringar eller ökade resurser motsvarande totalt 43 miljarder kronor för kommuner och regioner tillsammans för att klara välfärden på dagens nivå fram till år 2022.<sup>33</sup>

På *statlig* nivå har budgeten ökat stabilt under flera år. Eftersom kulturens andel av statsbudgeten i ett längre tidsperspektiv varit relativt oförändrad har detta också inneburit en ökning för utgiftsområde 17 (kultur, medier, trossamfund och fritid). Utgiftsområdet som andel av statsbudgeten har dock under åren 2008–2017 varit i stort sett densamma.<sup>34</sup> En konjunkturedgång får vid en oförändrad andel av statsbudgeten effekter på sektorns ekonomiska förutsättningar.

Utifrån SKL:s prognos kan vi förvänta oss att investeringar i kultur på såväl kommunal, regional som statlig nivå kan komma att vägas mot ett ökat behov av resurser till skola, vård och omsorg. Vi vet redan från rapporten *Samhällets utgifter för kultur* att kommunernas utgifter för kultur, som andel av kommunernas totala budgetar, har minskat under senare år. Rapporten *Dramatiska villkor* visar i sin tur att kostnadsökningarna inom scenkonsten urholkar kommunala, regionala och statliga anslag eftersom lönekostnaderna ökat mer än anslagen. Detta är ett problem för alla personalintensiva delar av kultursektorn. Vid konventet ”Folk och kultur” i februari 2018 låg denna rapport till underlag för en debatt om de regionala kulturinstitutionernas ekonomiska villkor.<sup>35</sup> Där beskrevs konsekvenserna av den ekonomiska urholkning som drabbat länsteatrarna, men även andra regionala kulturinstitutioner, nämligen att verksamheterna inte kan leva upp till de politiska mål som gäller. Verksamhetscheferna rapporterar att repertoarerna får sämre bredd (cheferna satsar på ”säkra kort” – utrymmet för konstnärligt nyskapande hämmas), föreställningarna blir färre och möjligheterna att turnera blir sämre.

Sammantaget gör Kulturanalys bedömningen att de politiskt ansvariga på olika nivåer bör beakta riskerna med ett försämrat ekonomiskt läge de närmaste åren. Omprioriteringar och nedskärningar på exempelvis regional nivå innebär påfrestningar på statliga bidragssystem som kultursamverkansmodellen. Därför måste konsekvenserna av den ekonomiska utvecklingen analyseras i ett helhetsperspektiv.

<sup>33</sup> SKL 2018, s. 7–8.

<sup>34</sup> Kulturanalys 2018a.

<sup>35</sup> Kulturanalys 2017; Folk och kultur 2018.

## Kultursamverkansmodellen

### *Utveckling eller förvaltning?*

Omfattningen av olika kulturverksamheters självständighet påverkas av statens styrning, organisation och statsbidragssystemens utformning. Kultursamverkansmodellen innebär att regionerna får fördela vissa statliga medel till regional och lokal kulturverksamhet. Tidigare avgjorde regeringen vilka regionala kulturinstitutioner som hade rätt till statligt stöd, och dessa fick var och en söka stöd från Kulturrådet. Idag ska varje region istället ta fram en flerårig plan för hur kulturverksamheten ska bedrivas i länet. Kulturplanen tas fram i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och civilsamhället. Dessa regionala kulturplaner ligger sedan till grund för de beslut som Kulturrådet fattar om medelsfördelning till respektive region.

Kultursamverkansmodellen innebär ett stärkt mandat till regionerna. Makten att besluta om fördelningen av en stor del av de statliga resurserna för regional kulturverksamhet har överförs till regionerna. Kulturanalys utvärderingar visar att reformen skapat stort *engagemang* för kultur i regionerna, men några större omprioriteringar i finansieringen av kulturen i regionerna har ännu inte skett som konsekvens av reformen.<sup>36</sup> För vissa regionala verksamhetschefer har det ställts ökade krav på administrativt arbete på bekostnad av arbetet som verksamhetsledare och möjligheten att fokusera på den konstnärliga verksamheten.<sup>37</sup>

Kulturanalys bedömer att det finns en diskrepans mellan förväntningarna på kultursamverkansmodellen och det faktiska regionala friutrymmet. I samband med genomförandet framhölls att reformen syftar till att öka regionernas inflytande och ekonomiska resurser och därmed stödja kulturen utifrån regionala förutsättningar och prioriteringar.<sup>38</sup> Det är också denna bild den statliga nivån förmedlar idag.<sup>39</sup> På ett formellt plan är detta en korrekt bild av reformen och dess syften, men i praktiken innebär kultursamverkansmodellen att regionerna övertagit förvaltandet av en fast struktur av institutioner som är svår att förändra. Ett regionalt friutrymme inom ramen för kultursamverkansmodellen kan förutsätta avveckling av tidigare statliga institutioner och detta är politiskt svåra beslut som dessutom kan vara svåra att motivera utifrån nationella och regionala kulturpolitiska mål. Regionerna är med andra ord låsta i en institutionell infrastruktur där konsekvenserna av större förändringar, exempelvis nedläggningar, är svåröverblickbara, och kan innebära stora resursförluster.<sup>40</sup> Det finns resurser inbyggda i verksamheter som går förlorade om de läggs ner.

<sup>36</sup> Kulturanalys 2013a.

<sup>37</sup> Kulturanalys 2014.

<sup>38</sup> Prop. 2009/10:3, s. 35.

<sup>39</sup> Ds 2017:8, s. 19.

<sup>40</sup> Svensson & Thomson 2016; Jacobsson 2014.

### Var finns friutrymmet?

Kultursamverkansmodellen innebär utifrån ett regionalt perspektiv snarare förvaltning än friutrymme. Den svårförändrade institutionsstrukturen gör att friutrymmet finns inom ramen för andra statliga bidrag och satsningar som utvecklingsmedel och specialdestinerade statliga bidrag. Dessa är i jämförelse med medlen inom kultursamverkansmodellen ekonomiskt mindre omfattande bidrag, men av större betydelse för förnyelse och utveckling. För denna typ av medel är däremot det regionala inflytandet mer begränsat i och med att de inte ingår i samverkansmodellen.

När det gäller användbarheten av specialdestinerade bidrag är mottagarnas kapacitet att samfinansiera eller administrativt hantera ansökningar en faktor att ta hänsyn till. Kulturanalys har tidigare visat i utvärderingen av Skapande skola att små kommuner inte söker bidrag för riktade satsningar inom kultur och utbildning i samma utsträckning som större kommuner.<sup>41</sup> Små regioner och kommuner har helt enkelt svårt att hinna med eftersom deras förvaltning är så liten att enskilda individer får sköta arbetsuppgifter som i större regioner och kommuner delas av flera personer.

Rapporter från andra politikområden ger en liknande bild. Landsbygdskommittén påpekade 2017 att ”specialdestinerade statsbidrag skapar särskilda problem för små kommuner med begränsade administrativa resurser” med resultatet att många små kommuner inte kan ta del av olika nationella satsningar inom exempelvis skolan och socialtjänsten.<sup>42</sup> Riksrevisionen lämnade liknande förslag i en granskning av riktade statsbidrag till skolan. Att stora kommuner har kapacitet att söka och hantera fler bidrag än små kommuner påverkar i förlängningen hur skolan utvecklas i de olika kommunerna, skrev Riksrevisionen i sin rapport.<sup>43</sup>

När den norska regeringen i arbetet med den förestående regionreformen undersökt hur kulturområdet skulle påverkas, har de tittat på den svenska kultursamverkansmodellen som en möjlig förebild. Men den norska slutsatsen är att det inte räcker att som i Sverige föra över motsvarande belopp till regionerna, vilket tidigare fördelats som statsbidrag till enskilda kulturinstitutioner. För att kunna utveckla den regionala kulturpolitiken krävs mindre öronmärkning och ett ekonomiskt friutrymme. ”Erfaringene fra Sverige viser imidlertid at modellen ikke vil gi fylkeskommunene vesentlig utvidet handlingsrom for å utøve regional kulturpolitikk. Skal dette oppnås, anbefaler Henningsen at det i mindre grad legges detaljerte føringer på de statlige midlene, og at det legges til rette for reelle forhandlinger om prioritering av midlene og dialog også mellom politikere på de tre nivåene. For å gi rom for prioriteringer, anbefaler Henningsen at det ikke bare

<sup>41</sup> Kulturanalys 2013b.

<sup>42</sup> SOU 2017:1, s. 162–163.

<sup>43</sup> Riksrevisionen 2017, s. 6–8.



överföres ansvar för tillskudd till kulturinstitutioner, men at en betydlig andel av midlene som inngår i reformen er frie midler.”<sup>44</sup>

Sammantaget ser Kulturanalys behov av att se över relationen mellan kultur-samverkansmodellen och andra statliga satsningar i syfte att skapa större manöverutrymme för kulturpolitiska aktörer på olika nivåer.

## Yttrandefrihet och kulturens oberoende ställning

Att kulturlivet ska vara fritt från diskriminering är en självklarhet. Diskrimineringslagen (2008:567) pekar ut sju olika diskrimineringsgrunder: kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosoppfatning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Som en förlängning av denna grundförutsättning kan insatser göras för att motverka eller förebygga medveten och omedveten ojämlikhet utifrån de sju diskrimineringsgrunderna. Arbetet med de tvärkulturella frågorna inom kulturpolitiken har denna bakgrund.

I den offentliga debatten har det under de senaste åren dock hävdats att den politiska styrningen utifrån tvärssektoriella perspektiv är så stark att den begränsar den konstnärliga friheten, att principen om armlängds avstånd delvis har satts ur spel. Frågan är alltså om villkoren för att beviljas bidrag blivit för starkt politiskt färgade. Har verksamheterna i sin strävan att leva upp till politikens förväntningar övertolkat politikens utjämmande ambitioner och förstärkt styrningen i sådan grad att den konstnärliga friheten inskränkts?

Debatten bygger till stor del på bedömningar av konstnärer och kulturpolitiska debattörer. Någon systematisk kartläggning eller analys av eventuella motsättningar mellan professionella kriterier och tvärssektoriella politiska mål har inte gjorts. Kulturanalys bedömer att detta är angelägna frågor som behöver utredas.

Den konstnärliga friheten riskerar även att påverkas av yttre faktorer. Kulturanalys har tidigare undersökt hur enskilda kulturskapare upplevt hot och hat under sitt konstutövande.<sup>45</sup> Vi har även granskat uppdragsgivares uppfattning av hur kulturskapare utsatts för hot och våld.<sup>46</sup> De båda rapporterna visar att hot, trakasserier och våld mot författare, konstnärer och kulturinstitutioner är ett reellt problem som riskerar att begränsa den konstnärliga friheten. Regeringen beslutade i april 2017 att genomföra ett handlingsprogram som bland annat inkluderade åtgärder mot konstnärers utsatthet.<sup>47</sup> Efter #metoo tog kulturministern även fram

<sup>44</sup> Kulturdepartementet, Norge 2018, s. 19.

<sup>45</sup> Kulturanalys 2016a.

<sup>46</sup> Kulturanalys 2016b.

<sup>47</sup> Kulturdepartementet 2017.

en lista med tio kulturpolitiska steg för att förebygga och hantera sexuella trakasserier och övergrepp inom kultursektorn.<sup>48</sup> Problematiken kring yttrandefriheten och kulturens oberoende ställning är alltså tvädelad: det finns dels en debatt om ett ”inre hot” mot den konstnärliga friheten i form av en för stark politisk styrning, dels ett ”yttre hot” i form av hot, hat och våld riktat mot kulturskapare och deras uppdragsgivare, vilket också kan inskränka den konstnärliga friheten.

**Kunskapsbehov:** Kulturanalys har tidigare pekat på att institutionerna upplever styrningen rörande mångfald som otydlig och att de många gånger står villrådigta inför hur de ska utföra mångfalduppdraget. Det skulle behövas en liknande studie som undersöker om och i så fall hur förutsättningarna för bidragssökande har förändrats under senare år. Studien skulle särskilt undersöka hur de tvärsektoriella perspektiven påverkat bidragsgivningen och den konstnärliga friheten. Det finns dessutom anledning att följa upp såväl resultaten i Kulturanalys båda rapporter om hot mot kulturskapare och deras uppdragsgivare som utfallet av kulturdepartementets insatser mot bakgrund av #metoo.

## Delaktighetsmålet

### Kultur i hela landet

Frågan om ”Kulturklyftan”, det vill säga skillnader i kulturutbud och deltagande i kulturlivet mellan olika delar av landet såväl som mellan olika delar i våra storstäder, har uppmärksammats av staten under senare år. Kultur- och demokratiminister Bah Kuhnke hade ”Mer kultur till fler i hela landet” som devis från och med 2016. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2017 att 30 miljoner kronor per år under fyra år skulle tillföras kultursamverkansmodellen för att skapa ett mer jämlikt kulturutbud i hela landet. Regeringen skriver: ”En förutsättning för ett öppet samhälle som främjar delaktighet och demokrati är ett fritt och vitalt kulturliv. Detta kulturliv behöver vara tillgängligt för fler. Att stärka kulturlivet lokalt och regionalt, både inom ramen för de regionala institutionernas verksamhet och inom det fria kulturlivet, är också viktigt med tanke på den växande klyfta som finns mellan storstad och land.”<sup>49</sup>

### Regionaliserad kulturförvaltning

I rapporten *Kulturpolitisk styrning* beskriver Kulturanalys de strävanden som pågår i flera nordiska länder att rent administrativt omorganisera den nationella kulturpolitiken för att uppnå effektiviserings- och samordningsvinster. Vi vet från andra sammanhang, till exempel nationella kulturvaneundersökningar och Nordiska ministerrådets publikation *State of the Nordic Region*, att det finns stora skillnader i förutsättningar för såväl kulturlivet som andra samhällsområden

<sup>48</sup> Kulturdepartementet 2018a.

<sup>49</sup> Prop 2016/17:1, s. 31.

mellan ländernas storstadsområden och övriga delar av landet. Befolkningstillväxten sker främst i storstadsområdena medan glesbygden karaktäriseras av utflyttning och en åldrande befolkning.<sup>50</sup> Politikerna är medvetna om detta och i flera länder flyttas statliga verksamheter och resurser från huvudstäderna, såväl generellt som inom kulturområdet.

Kulturanalys har tidigare i denna rapport sammanfattat de olika generella eller kulturpolitiska regionreformerna som genomförts eller planeras i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Vid sidan av dessa förvaltningsadministrativa reformer gör flera av länderna riktade insatser med avsikt att omfördela resurser från huvudstadsområdena till andra delar av respektive land. Några exempel på detta är att den danska regeringen överfört medel från huvudstadens symfoniorkester, Copenhagen Phil, till regionala orkestrar, men de har även flyttat på hela verksamheter som när Dansk sprognævn flyttas från Köpenhamn till Bogense på Fyn.<sup>51</sup> Norska Kulturrådet har lagt sitt kontor för kulturella och kreativa näringar i Trondheim, medan museisektionen flyttats till Bodö. Åtskilliga svenska statliga myndigheter har omlokaliseras från Stockholm till andra orter runt om i landet, bland annat har Myndigheten för kulturanalys numera sitt kontor i Göteborg. I Finland sker för närvarande inte så mycket av detta slag i avvaktan på att landskaps- och vårdreformen ska ha fått sina former och träda i kraft 1 januari 2021.

Det framgår av statistiken om regionernas/landstingens och kommunernas utgifter för kultur att det finns stora skillnader i hur mycket offentliga medel som avsätts för kulturen i olika delar av landet.<sup>52</sup> Det kan finnas många olika skäl till att vissa kommuner eller regioner har betydligt högre kulturutgifter per invånare än andra kommuner: stora kulturinstitutioner driver utgifter, men det är även känt att olika metoder för att redovisa nybyggnationer eller bolagiserad verksamhet skiljer sig åt och kan påverka hur stora utgifter som redovisas. Även statens utgifter för kultur fördelas ojämnt till olika landsdelar framför allt på grund av att så många av politikområdets nationella institutioner återfinns i Stockholms län. Enligt den senaste avrapporteringen från Kulturrådet om hur den statliga finansieringen av kulturverksamhet fördelas regionalt framgår att 44 procent av medlen går till Stockholm<sup>53</sup> där cirka 23 procent av Sveriges befolkning bor.

Det är ännu för tidigt att säga om regionaliseringen verkligen har förstärkt möjligheterna att ta del av kultur utanför ländernas huvudstäder eller regionernas centralorter. I andra politikområden har tillgängligheten av exempelvis vård och offentlig service studerats, men motsvarande studier av tillgängligheten till kultur saknas.<sup>54</sup> Kulturanalys bedömer att detta är ett viktigt analysområde för framtiden.

<sup>50</sup> *State of the Nordic region 2018*, s. 23.

<sup>51</sup> *Kulturministeriet 2018; Dansk Sprognævn 2018*.

<sup>52</sup> *Kulturanalys 2018a*, s. 9–10.

<sup>53</sup> *Kulturrådet 2017*, s. 8.

<sup>54</sup> *Tillväxtverket 2018c*.

Komparativa studier mellan de nordiska länderna på detta område kan belysa effekter av alternativa politiska åtgärder.

### **Kulturvanornas geografiska variationer**

Trots förvaltningsmässiga reformer och lokala satsningar består skillnader i kulturaktiviteter och vanor i Sverige. Variationerna i kulturvanornas omfattning och inriktning är tydliga och tycks inte förändras över tid mer än marginellt.<sup>55</sup> Konsumtionen av traditionell kultur som konstutställningar, opera, teater och konserter är generellt större i residensstäder och storstäder. När det gäller exempelvis hantverk, hemslöjd och eget utövande är skillnaderna betydligt mindre.

Situationen är likartad i de övriga nordiska länderna. I Nordiska ministerrådets publikation *State of the Nordic region* presenteras återkommande data om demografi, ekonomi och arbetsmarknad. I 2018 års utgåva innehöll *State of the Nordic Region* för första gången ett kapitel om kultur. Tillgången till och användandet av film på bio, bibliotek och museer beskrevs i ord och illustrerades med kartor. Koncentrationen av utbud och användande till huvudstäder och andra större städer i hela Norden blir uppenbar.

Variation eller skillnader i kulturvanor är inte ett problem så länge alla medborgare har *möjlighet* till deltagande. Men vilken variation i kulturvanor mellan olika delar av landet är rimlig och när är denna variation så stor att vi inte längre kan tala om en välfungerande nationell infrastruktur av offentligt finansierad kulturverksamhet?

**Kunskapsbehov:** Landsbygdskommittén skrev 2017 att kulturen på olika sätt kan ”bidra till attraktiva livsmiljöer i våra landsbygder, till exempel genom att ta till vara landsbygdernas kulturmiljöer. Det är därför viktigt att även landsbygdernas befolkning ges likvärdiga möjligheter att ta del av och utöva kultur.”<sup>56</sup> I sin analys tog kommittén stöd av och hänvisade till analyser gjorda av Kulturanalys. Resonemanget utmynnade i förslag till uppdrag för både Kulturrådet och Kulturanalys. Kommittén föreslog att Kulturrådet, för att förstärka den geografiska dimensionen i deras uppdrag, skulle ges ett uppdrag ”att redovisa hur myndigheten arbetar för att bidra till att göra kulturen tillgänglig i Sveriges landsbygder”. Kulturanalys föreslås ett uppdrag att ”analysera tillgänglighet och deltagande i kulturaktiviteter i Sveriges landsbygder” och ge förslag på åtgärder för att stärka kulturdeltagandet i dessa områden.<sup>57</sup> Utifrån Landsbygdskommitténs förslag fick Kulturrådet i slutet på sommaren 2018 ett uppdrag av regeringen att förbereda satsningar på att stärka kulturverksamheter i de glesast befolkade landsbygderna.<sup>58</sup> Kulturanalys har inte erhållit något uppdrag, men avser göra en kartläggning av

<sup>55</sup> *Kulturanalys 2016d; Kulturanalys 2018b.*

<sup>56</sup> *SOU 2017:1, s. 164.*

<sup>57</sup> *SOU 2017:1, s. 169.*

<sup>58</sup> *Kulturdepartementet 2018b.*

tillgång till kultur i olika delar av landet. En fördjupad analys bör också belysa konstnärernas villkor i olika delar av landet, civilsamhällets betydelse och bidragssystemens funktionalitet utifrån ett lokalt och regionalt perspektiv.

### Deltagande i bildningsverksamhet, eget skapande och kultur

Utöver geografiska variationer ser vi även stora skillnader i kulturvanor mellan olika grupper i befolkningen. Kulturvanor följer på övergripande nivå ett tydligt mönster i form av en statistisk uppdelning i fyra övergripande grupper av kulturvanor. Vi kallar dessa grupper för *traditionell kultur*, *kulturmiljö*, *eget utövande* samt *bred populärkultur*.

Grupperna skiljer sig åt med avseende på vilken betydelse som ålder, kön och socioekonomiska faktorer har. Den traditionella kulturen, dit merparten av de offentliga resurserna går, visar på de starkaste avtrycken av kön och socioekonomiska faktorer. Kulturmiljö, som också tilldelas en stor del av de offentliga resurserna, har samma socioekonomiska mönster men effekterna är inte lika starka som i den traditionella kulturen. De två övriga grupperna uppvisar generellt svagare och ett mer varierat samband med socioekonomiska faktorer. Utbildningen har dock genomgående en stark effekt.

Inget i årets kulturvanerapport tyder på några trenderbrott och slutsatser som är kända sedan länge är fortfarande giltiga: kulturvanorna samvarierar tydligt med ålder och socioekonomiska mönster på ett sådant sätt att mer grundläggande livsvillkor och föreställningar, exempelvis social klass och livsstil, skulle kunna sägas utgöra hinder för ett brett deltagande i alla fyra kulturvanegrupperna.

Flera kulturpolitiska satsningar genom åren har haft som syfte att bredda deltagandet i kulturen. Undersökningarna av besöksutvecklingen och publik-sammansättningen vid landets fri entré-museer är inte några kulturvaneundersökningar i vanlig mening. Men de kompletterar de breda nationella undersökningarna om allmänhetens vanor på många områden genom att ge en bild av vilka det är som besöker just dessa museer. Under det första året med fri entré-reformen hade det totala antalet besök vid de centrala museerna ökat med 19 procent. Vid de statliga museer som införde fri entré-reformen ökade antalet verksamhetsbesök med hela 49 procent, vilket kan jämföras med en minskning på 1 procent vid de statliga museer som inte genomförde någon förändring. Kulturanalys rapport för utvecklingen under 2017 visar att besöken generellt låg kvar på den nya höga nivån. Reformen tycks därmed ha haft effekt så till vida att museerna fått *fler besök*. Det är däremot svårare att se att reformen lett till att museerna nått *nya besökare*. Efter första året pekade resultaten på att så inte var fallet, och 2017 års undersökning bekräftar den bilden. De många nya besöken verkar i första hand ha gjorts av samma typ av besökare som redan flitigt besöker museer.

I undersökningen *Rummet* vidgas perspektivet och kulturvanor kopplas till medievanor. Det finns goda skäl att göra detta eftersom kulturvanor och medievanor blir allt mer sammanhängande och ömsesidigt beroende, delvis som en konsekvens av digitaliseringen. Studien visar på stora skillnader i kultur- och medievanor och att socioekonomiska och yrkesmässiga faktorer har stor betydelse.

Det är i linje med de kulturpolitiska målen att det ska finnas en mängd olika kulturuttryck och medier som riktar sig till olika intressen och grupper. Men bilden av kultur- och medierummet kan också ses som en utmaning av idén om kulturen som en sammanhållande kraft. Analysresultaten indikerar polariseringar mellan olika grupper och en risk för att samtal, opinionsbildning, informationsutbyte och debatt inte förs gemensamt utan snarare i skilda grupperingar och i olika sammanhang som är avgränsade från varandra – baserat på fakta som inte prövas eller ifrågasätts inom gruppen. Kulturanalys ser grupperingar som inte tar del av stora delar av det offentligt finansierade kulturutbudet och i stället söker sig till vissa typer av media och tar avstånd från andra.

Variationerna mellan olika gruppers kulturvanor följer ett tydligt geografiskt och socioekonomiskt mönster. Eftersom skillnaderna i kulturvanor mellan olika grupper av befolkningen och olika delar av landet består drar vi slutsatsen att kulturpolitiken inte har varit framgångsrik i strävan mot deltagandemålet. Offentligt finansierad kultur är alltjämt i huvudsak något som tillkommer grupper med hög utbildning, hög inkomst och föräldrar med motsvarande bakgrund. Samtidigt måste en bedömning av kulturpolitikens resultat beakta att kulturvanor påverkas av samhällets utveckling i stort. Kulturvanor har att göra med samhällseliga mönster och mekanismer som är svåra att förändra endast med kulturpolitiska verktyg och vi kan inte förvänta oss att kulturpolitiska åtgärder ska kunna motverka en övergripande socioekonomisk prägling. Reformen som fokuserar ekonomiska trösklar och avgifter, exempelvis fri entré till centrala museer, kan ge förutsättningar för ett breddat deltagande men det är inte rimligt att förvänta sig mer än marginella effekter. Kulturanalys bedömning är att kulturpolitiken i större utsträckning än tidigare behöver samverka med andra politikområden.

En central fråga i sammanhanget är hur sambandet mellan socioekonomiska faktorer och skillnader i kulturvanor mer exakt ser ut och ska förstås. Inom exempelvis folkhälsoområdet pekar en hel del forskning i riktning mot att de socioekonomiska skillnaderna är själva grundorsaken till en mängd sociala och hälsorelaterade problem och till olika former av ojämlikheter i samhället, exempelvis stora skillnader i medellivslängd, tandhälsa och psykisk ohälsa. Effektiviteten i insatser som söker bryta sambandet mellan socioekonomiska klyftor och olika sociala och hälsorelaterade problem ifrågasätts av denna forskning eftersom mycket tyder på att själva klyftorna är den främsta orsaken till problemen. Istället ser denna forskning minskade socioekonomiska klyftor som det

mest effektiva sättet att komma åt problemen.<sup>59</sup> Kulturanalys kan se liknande resultat i de fördjupade analyser av kulturvaneundersökningar som vi genomfört. Ökade inkomstskillnader *kan* vara förklaringen till att inkomst numera tycks spela större roll än tidigare som påverkande bakgrundsvariabel. Allt detta behöver emellertid utredas, utvecklas och konkretiseras ytterligare som underlag för politiska insatser.

**Kunskapsbehov:** I Kulturanalys olika rapporter om kulturvanor framstår utbildningens roll som central. Vi vill särskilt lyfta fram utbildningens betydelse för lika möjligheter att delta i kulturlivet. Därför efterlyser Kulturanalys en samlad bild och diskussion av vilken roll som skolan och utbildningen har för allas möjlighet att delta i kulturlivet. En sådan diskussion bör inte bara belysa utbildningens roll i ett socioekonomiskt sammanhang, utan också skolans innehåll, till exempel när det gäller de estetiska och samhällsorienterande ämnena, läsförståelsens utveckling, segregation och selektionseffekter i rekrytering till konstnärliga utbildningar.

## Samhällsmålet

### Genomslag i samhällsplaneringen

Den del av de nationella kulturpolitiska målen som handlar om kulturens roll i samhället i stort är betydligt svårare att bedöma än övriga mål. Det saknas regelrätta analyser av dessa frågor och vi redovisar därför här endast några bilder eller inspel som utgångspunkt för våra bedömningar.

I två olika betänkanden som publicerades under 2018 betonades att kulturpolitiska frågor många gånger behöver diskuteras i vidare sammanhang tillsammans med frågor inom andra politikområden. När Länsdelegationen lämnade sitt betänkande våren 2018 hade den givit rapporten titeln *Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället*. Tonen slogs alltså an redan i titeln. Delegationen sammanfattar sin syn på denna fråga så här: ”Läsande medborgare är en för samhället gemensam angelägenhet. Frågor om språk- och läsutveckling rör följaktligen flera samhällsaktörer. Det behövs nationell samling kring barns och ungas läsning.”<sup>60</sup> Utifrån detta ställningstagande föreslår delegationen att det ska inrättas ett läsråd, en sorts permanent Länsdelegation, som ”ska arbeta för att samla och samordna aktörer och insatser inom kultur, skola, civilsamhälle, folkbildning och näringsliv kring barns och ungas läsning”.<sup>61</sup> Delegationen skriver uttryckligen att läsrådet bör vara ett samarbete mellan kulturpolitik och utbildningspolitik. I anslutning till förslaget om läsrådet pekar delegationen på att läsrådet samarbete redan pågår och behöver förstärkas även med hälso- och sjukvårdspolitikens område.

<sup>59</sup> WHO 2008; Marmot 2010; Wilkinson & Pickett 2009; Pickett & Wilkinson 2015.

<sup>60</sup> SOU 2018:57, s. 18.

<sup>61</sup> SOU 2018:57, s. 174.

Kulturanalys skulle vilja lägga till att även de departement som har ansvar för barnrättsfrågor och integrationsfrågor borde vara med i samarbetet. För att frågan om barns och ungas läsande ska få genomslag är det av största vikt att det kommer tydliga politiska signaler inom respektive politikområde om att frågan är prioriterad.

Det är en sak att genomförandet av vissa politiska insatser kan behöva göras i samverkan mellan flera departement. Men det finns även anledning att se närmare på hur konstnärlig och kulturell kompetens, i form av exempelvis särskild kunskap om kreativa processer eller olika estetiska uttryckssätt, kan komma att påverka andra delar av samhället. Drygt 40 procent av alla med kulturella och kreativa yrken arbetar i näringsverksamheter som *inte* hör till de kulturella och kreativa näringarna.<sup>62</sup> Den konstnärspolitiska utredningen lämnade under våren 2018 sitt betänkande *Konstnär oavsett villkor* med förslag om en ny konstnärspolitik. Utgångspunkten för denna konstnärspolitik är ett erkännande av konstens betydelse för såväl enskilda individer som för hela samhällets utveckling. ”Konstnärernas kunskaper och erfarenheter ska tas tillvara bättre vid förändring, utveckling och förnyelse i samhället. Det motiverar att ansvar för konstnärernas villkor tas inom flera politikområden.”<sup>63</sup> Detta väger utredningen mot riskerna med en ökad instrumentalisering i kulturpolitiken, det vill säga att insatser på kulturområdet tenderar att motiveras av vilken betydelse de har som verktyg för att nå mål inom andra politikområden, till exempel regional utveckling, skola och folkhälsa.<sup>64</sup>

En slutsats i *Kreametern* är att kreativ och kulturell kompetens har större betydelse för verksamheter som inte tillhör de kulturella och kreativa näringarna än vad som tidigare varit känt.<sup>65</sup> Tillväxtanalys gjorde de första analyserna av detta slag 2009 och redan då stod det klart att en stor del av de kulturella yrkena fanns utanför de kulturella näringarna.<sup>66</sup> Den nya statistiken har emellertid bättre kvalitet i synnerhet beträffande kulturyrkena och ger upphov till önskemål om fördjupad kunskap om hur individer inom kulturella och kreativa yrken rör sig mellan eller kombinerar olika typer av verksamheter.

**Kunskapsbehov:** Kulturanalys ser ett generellt behov av mer kunskap om hur kulturpolitik förhåller sig till och eventuellt samverkar med andra politikområden. Det kan gälla samverkan med utbildningspolitiken eller näringspolitiken som i exemplen ovan. Ett mer specifikt behov av förbättrad kunskap ser vi för kulturpolitikens del i samband med regional utvecklingspolitik. I rapporten *Kulturpolitisk styrning* framkommer det att det verkar finnas en starkare formell

<sup>62</sup> Tillväxtverket 2018a, s. 66.

<sup>63</sup> SOU 2018:23, s. 23.

<sup>64</sup> SOU 2018:23, s. 258.

<sup>65</sup> Tillväxtverket 2018a, s. 68.

<sup>66</sup> Tillväxtanalys 2009.



koppling mellan regional kulturpolitik och regional utvecklings- och tillväxtpolitik i Finland och på Island jämfört med i Sverige. Det är nu mer än tio år sedan som KRUS-projektet genom ITPS publicerade en lägesrapport utifrån ett myndighetsgemensamt uppdrag.<sup>67</sup> Mot bakgrund av Samhällsmålet och dess delmål om *Genomsåg i samhällsplanering* finns det anledning att på nytt göra en kartläggning av hur kulturen hanteras i det svenska regionala utvecklings- och tillväxtarbetet för att i en jämförelse med övriga nordiska länder undersöka hur arbetet i Sverige fortskridit.

Mer specifikt ser Kulturanalys behov av fördjupade studier av statistiken om kulturella och kreativa näringar. Det finns skäl att använda data om de kulturella och kreativa näringarna från *Kreametern* med försiktighet, men denna typ av statistik behövs för att vi ska få en bild av de företagsekonomiska aspekterna av konstnärlig verksamhet. Vad är det de kulturella och kreativa yrkena tillför till andra näringsgrenar? Hur bidrar de till produktion och ekonomiska effekter samt kreativa processer och verksamhetsutveckling? En djupare förståelse av de värdeskapande momenten i olika branscher uppstår först då resultaten från enskilda branschanalyser läggs bredvid varandra, så att delsummorna kan jämföras och det går att se på vilka sätt de skiljer sig från varandra. Statistiken borde hanteras som underlag för riktade analysinsatser där betydligt mer detaljerade och komplexa data bearbetas.

## En vidgad arbetsmarknad

I Kulturanalys studie om lönebidrag beskrivs att det finns en uppfattning hos regionala museer och arkiv om att olika uppdrag står i konflikt med varandra. Å ena sidan upplevs ökade krav på professionalisering och effektivisering. Å andra sidan beskrivs förväntningar från andra aktörer att regionala museer och arkiv ska ta ett särskilt ansvar för de personer som står långt från arbetsmarknaden. Därför är det viktigt att kulturarvssatningar som innefattar någon form av lönestöd är anpassade till dagens verksamheter och behov.

För att lönestöden riktade specifikt till personer med funktionsnedsättning även ska återfå den betydelse inom kultursektorn som de tidigare haft framförallt på regionala museer och arkiv krävs det att lönestöden i sig förstärks. De höjningar av taket för bidragsnivån som påbörjats bör fortsätta. Lönestöden som riktar sig till personer med funktionsnedsättning behöver både bli mer ekonomiskt fördelaktiga och administrativt enklare för att klara konkurrens med andra lönestöd.

De kulturarvssatningar som har gjorts visar på vikten av att de är anpassade till de behov och förutsättningar som finns inom kultursektorn. En framgångsfaktor för Kulturarvs-IT har varit att det har funnits avsatta resurser för handledning av den grupp av anställda med lönebidrag som har arbetat med digitalisering. Från arkivens sida är det framförallt just handledningsresurser som efterfrågas mest. De

<sup>67</sup> Institutet för tillväxtpolitiska studier 2008.

extra resurser som finns tillgängliga från Arbetsförmedlingen är enligt resultaten från intervjustudien inte tillräckliga.

**Kunskapsbehov:** Kulturanalys rapport om lönebidragsanställningar är gjord utifrån arbetsgivares perspektiv. Vi ser ett behov att komplettera denna studie med en ny studie som fokuserar på hur det är att vara anställd med lönebidrag inom kultursektorn och vilka långsiktiga konsekvenser det kan få. Det behövs även mer kunskap om hur anställda med funktionsnedsättning upplever att arbeta inom kultursektorn oavsett hur anställningen är finansierad.

Vår analys av lönebidragsanställda vid kulturinstitutioner visar att regionala museer och arkiv upplever att utvecklingen med minskade resurser för att anställa personal med lönebidrag kommer att fortsätta. Därför behöver det skapas kompletterande metoder för ökad inkludering mot bakgrund av tillgänglighet. Studien visar att lönebidrag främst används för utförande av enkla arbetsuppgifter. För framtiden bör det utredas hur lönebidrag kan anpassas även för kvalificerade uppgifter för personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning.

## Angelägna områden för politik

Vår bedömning är att kulturpolitiken på flera områden inte fört kulturområdet närmare de nationella kulturpolitiska målen. Framför allt delaktighetsmålet tycks svårt att uppnå – skillnaderna mellan olika gruppers kulturdeltagande och kulturens tillgänglighet i hela landet är stora och tycks bestå. Anslagen har urholkats av ökande lönekostnader och vi ser försämrade ekonomiska förutsättningar på alla politiska nivåer under kommande år.

Kulturanalys har gjort bedömningen att utvecklingen på kulturarbetsmarknaden med allt fler konstnärer som startar egen firma i huvudsak har att göra med försämrade ekonomiska förutsättningar för de potentiella arbetsgivarna bland offentligt finansierade verksamheter. Prognoserna pekar på att den regionala och kommunala ekonomin kommer att påfrestas ytterligare de närmaste åren. Även det statliga budgetutrymmet kan komma att förändras vid en eventuell konjunkturedgång. Kulturanalys har vidare gjort bedömningen att det faktiska friutrymmet för utveckling av det regionala kulturlivet inom kultursamverkansmodellen är för litet. Kulturanalys bedömer även att frågan om hur den konstnärliga friheten påverkas av politisk styrning och konkreta hot behöver belysas ytterligare.

Kulturwaneundersökningar visar att befolkningens kulturvanor inte förändras påtagligt över tid. Politikens insatser för att nå fler i hela landet med offentligt finansierad kultur verkar ge begränsat resultat. Det är Kulturanalys bedömning att politikerna behöver tydliggöra vad som avses med likvärdig tillgång till kultur. Vidare ser Kulturanalys att det krävs mer kunskap om hur det samlade utbudet av

kultur ser ut för att kunna bedöma vilka effekter regeringens särskilda insatser har gett.

Kulturanalys bedömer att det finns behov av kunskap om relationen mellan kulturpolitik och andra politikområden, särskilt på regional nivå. Möjligheten till anställning inom kulturområdet oavsett bakgrund bör vara en fråga för olika politikområden i samverkan.

Med utgångspunkt från dessa bedömningar ser Kulturanalys ett antal viktiga framtidsfrågor för kulturpolitiken, vilka har att göra med den ojämna tillgången till ett brett kulturutbud i olika delar av Sverige och vikten av att offentligt finansierade kulturverksamheter har reella möjligheter att leva upp till de politiska målen och uppdragen.

Alla politikområden behöver hantera frågor om legitimitet, det vill säga frågor om huruvida de insatser som görs uppfattas som relevanta och rimliga i förhållande till rådande strukturer och synliga resultat. Kulturanalys bedömer att den nationella kulturpolitiken och dess legitimitet kan komma att ifrågasättas av flera skäl:<sup>68</sup> 1) om insatserna inte gör att kulturen når nya målgrupper, utan att det är samma grupper som tidigare som tar del av kulturen, 2) om kulturinstitutionernas resurser inte ger förutsättningar att uppfylla målen samt om regeringens riktade satsningar hamnar i konflikt med kultursamverkansmodellens ambition till ökat regionalt inflytande och 3) om den politiska styrningen av bidragsfördelningen innebär en begränsning av den konstnärliga friheten.

Sammanfattningsvis gör Kulturanalys bedömningen

- att regeringen behöver förtydliga vad som avses med likvärdig tillgång till kultur och att det krävs en ökad samverkan mellan politikområden för att nå de kulturpolitiska målen
- att frågorna om obalans mellan mål och resurser samt nya öronmärkta reformmedel i relation till kultursamverkansmodellen behöver hanteras av regeringen
- att regeringen bör se över och förtydliga sin styrning avseende tvärsektoriella frågor, men att frågan om styrningens påverkan på den konstnärliga friheten inte kan hanteras utan ökad kunskap om utvecklingen av bidragsordningarna under senare år.

I det följande ska vi utveckla våra bedömningar och lämna mer specifika rekommendationer.

<sup>68</sup> Jämför hur legitimiteten i norsk kulturpolitik har ifrågasatts i Mangset och Hylland 2017.

## Likvärdig rätt och tillgång till kultur

Kulturanalys har mot bakgrund av delaktighetsmålet tidigare talat om vita fläckar på kulturkartan, att det tycks finnas områden i landet där utbudet och deltagandet i kulturlivet i traditionell mening är betydligt mindre än i andra delar av landet. Nu ser vi i fördjupade studier av befolkningens kultur- och medievanor även en viss polarisering mellan olika delar av befolkningen. Insatser som gjorts under decennier för att ge mer kultur till fler i hela landet och skapa gemensamma arenor verkar inte leda till avsedda effekter; Det blir inte någon ny publik – bara mer av samma publik.

Vilken variation som kan accepteras utan att avsteget från de nationella kulturpolitiska målen blir för stort är en fråga för politiker att ta ställning till.

*Myndigheten för kulturanalys rekommenderar regeringen att tydliggöra vad den avser med likvärdig rätt och tillgång till kultur.*

## Ökad samverkan mellan politikområden

Vi har tidigare i denna rapport beskrivit hur signaler från flera olika utredningar och rapporter pekar på ett behov av ökad samverkan mellan olika politikområden för att öka möjligheterna att nå de nationella kulturpolitiska målen. Kulturpolitiska åtgärder för breddat deltagande, som exempelvis fri entré till museer, kan vara viktiga förutsättningar, men tycks enskilt vara otillräckliga i relation till det socioekonomiska mönster som präglar samhället i övrigt. Viktiga verktyg för att nå kulturpolitikens mål, inte minst delaktighetsmålet, finns inom andra politikområden som hanterar exempelvis utbildning, integration, arbetsmarknad och frågor kring regional utveckling och fördelning.

Kulturanalys undersökning av barns och ungas kulturvanor visar på ett stort och ihållande intresse för kultur men med ökad skolålder minskar möjligheterna att ta del av eller utöva kultur. Skolans verksamhet, de estetiska och samhällsorienterade ämnena och samverkan med exempelvis museer är central för barns och ungas kontakt med konst och kulturarv. De estetiska programmen, folkhögskolor och konstnärliga utbildningar leder till konstnärliga yrken men selektionen till olika konstnärliga utbildningar tycks följa traditionella socioekonomiska mönster. Kulturanalys bedömer att de kulturpolitiska ambitionerna har större möjlighet att nås genom en mer systematisk samverkan mellan flera politikområden, men i synnerhet mellan kulturpolitik och utbildningspolitik.

Om kreativitet, mångfald och konstnärlig utveckling verkligen ska kunna präglade samhällets utveckling, så som det är formulerat i de av riksdagen antagna nationella kulturpolitiska målen, krävs även att större hänsyn tas till konstnärlig kompetens inom fler politikområden än idag. Inte i den meningen att kulturen ska fungera som verktyg för att nå andra områdens politiska mål, utan i meningen att konstnärlig kompetens exempelvis som kunskap om kreativa processer kan ha

betydelse för bestämda funktioner inom alla samhällsområden.<sup>69</sup> Här krävs ett brett politiskt grepp, som inte handlar om enskilda reformer och ekonomiska insatser utan ett nytt sätt att tänka in konstnärlig kompetens i andra delar av samhället än de rent kulturpolitiska. För detta syfte är det betydelsefullt att kulturpolitiska aktörer ökar sin förståelse för andra politikområden.

Horisontell samverkan mellan olika statliga utgiftsområden är viktig, men även den vertikala samverkan mellan olika politiska nivåer är nödvändig att utveckla. I den nationella strategin för tillväxt och attraktionskraft har regeringen en uttalad strävan efter ett delat ansvar mellan lokal, regional och statlig nivå för politikens genomförande. Detta förutsätter en kontinuerlig dialog, erfarenhetsutbyte och samverkan mellan olika samhällsnivåer, enligt strategins formuleringar.<sup>70</sup>

*Myndigheten för kulturanalys rekommenderar att regeringen*

- *inleder ett aktivt arbete mellan departementen för att stärka kulturens och kulturskaparnas roll i hela samhället*
- *för en tydligare dialog med regional och kommunal nivå i sitt arbete med att förbereda kulturpolitiska reformer och insatser.*

### **Förutsättningar för verksamheter att svara upp mot satta mål**

Konsekvenserna av den ekonomiska urholkning som bland annat drabbat länsteatrarna och som innebär att verksamheterna inte kan leva upp till gällande politiska mål borde kartläggas mer systematiskt. Men redan utifrån vittnesmål från enskilda verksamhetschefer ser vi att det finns ett glapp mellan politikernas förväntningar och förutsättningarna för att bedriva regional kulturverksamhet. Även i årets rapport om kulturkonsulenter framkommer att vissa konsulenter uppfattar att de tillgängliga ekonomiska resurserna inte räcker till för att helt nå de mål som är formulerade för konsulentverksamheten. De ekonomiska prognoserna som lämnats av exempelvis SKL pekar på lägre intäkter för kommuner och regioner samtidigt som kostnaderna för skola och vård/omsorg beräknas växa. Utrymmet för kulturens behov ser därmed inte ut att kunna öka.

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

<sup>69</sup> Exempel på hur sådana förhållningssätt har utforskats finns i *Konstfrämjandet 2011*.

<sup>70</sup> *Regeringskansliet 2015*.

*Myndigheten för kulturanalys rekommenderar regeringen att överväga följande sätt att hantera utvecklingen:*

- *Tillför ytterligare resurser eller säkerställa att nuvarande anslagsnivåer beaktar kostnadsutvecklingen.*
- *Anpassa uppdragen till regionala och nationella institutioner efter aktuellt budgetutrymme.*
- *Förändra kulturverksamheterna och anpassa dessa till en lägre kostnadsnivå.*
- *Undersök på vilka sätt det är möjligt att med mer generella bidrag, i linje med rekommendationer och förslag från Landsbygdskommittén och Riksrevisionen, skapa större ekonomiskt friutrymme för regionala kulturinstitutioner och kulturverksamhet i regioner och kommuner.*

## **Kultursamverkansmodellen**

Kulturanalys har noterat att det i dagsläget finns en obalans mellan den statliga retoriken om regionernas stärkta mandat och regionernas upplevda inlåsning i en svårförändrad institutionell infrastruktur. Vi ser, mot bakgrund av självständighetsmålet, fyra alternativa strategier för förändring av den statliga styrningen och utveckling av kultursamverkansmodellen:

- Regionerna skapar eget friutrymme genom omprioriteringar. Detta kan innebära avveckling av tidigare statligt finansierade institutioner.
- Ökad samordning och utbyte mellan regioner i syfte att skapa fria resurser.
- Staten tillför fria resurser till kultursamverkansmodellen utöver de institutionsbundna medlen.
- Stärkt dialog mellan den regionala och statliga nivån i syfte att samordna mål och prioriteringar inom kultursamverkansmodellen i relation till specialdestinerade statliga bidrag.

*Myndigheten för kulturanalys rekommenderar regeringen att ta ställning till hur den på ett aktivt sätt kan hantera frågan om obalans mellan mål och resurser för regionala kulturverksamheter.*

## **Statsbidragen**

Kulturanalys bedömer debatten kring ökad och alltför detaljerad politisk styrning av bidragsgivning och bestämda verksamheter mot bakgrund av självständighetsmålet. Kulturanalys ser ett behov av att belysa hur systemen hanteras i praktiken och hur tillämpningen förändrats över tid. När det gäller de tvärkulturella målen har Kulturanalys visat att kulturinstitutionerna har svårigheter att tolka regeringens användning av mångfaldsbegreppet.

*Myndigheten för kulturanalys rekommenderar regeringen*

- *att se över och förtydliga sin styrning avseende tvärsektoriella frågor, särskilt mångfald, i relation till de konstnärliga kriterierna*
- *att i samband med en sådan översyn, ta hänsyn till hur syften i olika statliga bidragsordningar samspelar såväl med varandra som med syften i bidragsordningar inom både andra politikområden och på andra politiska nivåer.*

# Referenser

Dansk Sprognævn 2018. *Sprognævnet flyttes til Bogense*. Pressemeddelelse.  
<https://dsn.dk/nyt/nyheder/2018/sprognævnet-flyttes-til-bogense>

Ds 2012:8. *Nationell samordning av hemslöjden – en översyn av Nämnden för hemslöjdsfrågor*.

Ds 2017:8. *Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop – Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen*.

Flisbäck, Marita och Lund, Anna. 2010. ”Konst- och kultursektorn – ett pionjärområde för ett arbetsliv i omvandling?”. *Arbetsliv i omvandling* 4, s. 1–13.

Folk och kultur. 2018. ”Effekterna av Dramatiska villkor”, seminarium vid konventet ”Folk och kultur”, fredagen den 9 februari 2018.  
<http://www.folkochkultur.se/arrangörsinfo/dramatiska-villkor-38662440>. Hämtad den 9 april 2018.

Institutet för tillväxtpolitiska studier. 2008. *Kultur i regionala utvecklingsstrategier och program – en lägesrapport*.

Jacobsson, Bengt. 2014. *Kulturpolitik. Styrning på avstånd*. Lund: Studentlitteratur.

Karlsson, David och Lekvall, Lotta. 2002. *Den ofrivillige företagaren*. Göteborg: Nätverkstan kultur i Väst.

KLYS. 2018. *KLYS yttrande över F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor SOU 2018:49*. <http://www.klys.se/wp-content/uploads/2015/11/F-skatteutredningen.pdf>

Konstfrämjandet. 2011. *Skiss. Konst, arbetsliv, forskning. Nio rapporter*. Stockholm: Konstfrämjandet.

Kulturanalys 2012. *Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2012:2. Stockholm: Kulturanalys.

Kulturanalys 2013a. *Kultursamverkansmodellen. Styrning och bidragsfördelning*. Rapport 2013:2. Stockholm: Kulturanalys.

Kulturanalys 2013b. *Skapande skola. En första utvärdering*. Rapport 2013:4. Stockholm: Kulturanalys.

Kulturanalys 2014. *En regional resurs på konstnärlig grund. Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen*. Rapport 2014:3. Stockholm: Kulturanalys.



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

Kulturanalys. 2016b. *Vårdar eller väktare? Uppdragsgivare om hot och våld mot konstnärer och författare*. Rapport 2016:4. Stockholm: Kulturanalys.

Kulturanalys. 2016c. *Utveckling av resultatindikatorer för kulturpolitik. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Dnr 2016-84. Promemoria 2016-09-30.

Kulturanalys. 2016d. *Kulturvanor*. Rapport 2016:1. Stockholm: Kulturanalys.

Kulturanalys. 2017. *Dramatiska villkor. Länsteaternas ekonomiska handlingsutrymme 1980–2015*. Rapport 2017:1. Stockholm: Kulturanalys.

Kulturanalys. 2018a. *Samhällets utgifter för kultur 2017*. Kulturstatistik 2018:5. Stockholm: Kulturanalys.

Kulturanalys. 2018b. *Kulturvanor i Sverige 1989–2017*. Kulturfakta 2018:2. Stockholm: Kulturanalys.

Kulturdepartementet. 2017. Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer.

<https://www.regeringen.se/4a029f/globalassets/regeringen/dokument/kulturdepartementet/till-det-fria-ordets-forsvar.pdf>

Kulturdepartementet. 2018a. De 10 första kulturpolitiska stegen med anledning av #metoo. <https://www.regeringen.se/artiklar/2018/02/de-10-forsta-kulturpolitiska-stegen-med-anledning-av-metoo/>

Kulturdepartementet. 2018b. Uppdrag till Statens kulturråd att förbereda en satsning på att stärka kulturverksamheter i Sveriges glesaste landsbygder. <https://www.regeringen.se/4a4f83/contentassets/adfcfc52176645a699b5e81e48f3ed4d/uppdrag-till-statens-kulturrad-att-forbereda-en-satsning-pa-att-starka-kulturverksamheter-i-sveriges-glesaste-landsbygder.pdf>

Kulturdepartementet, Norge. 2018. Utredning av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5e234c77c6b24e839dd9a37835906ede/utredning-av-oppgave-og-ansvarsfordelingen-mellom-forvaltningsnivaene-pa-kulturomradet--kulturdepartementet-2018.pdf>

Kulturministeriet. 2018. Landsdelsorkestrene vest for Storebælt sikres en stabil økonomi. <https://kum.dk/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/nyheder/landsdelsorkestrene-vest-for-storebaelt-sikres-en-stabil-oekonomi/1/1/>

Kulturrådet. 2017. Statliga kulturutgifter i regionalt perspektiv 2015–2016.  
[http://www.kulturradet.se/Documents/publikationer/2017/statliga\\_kulturutgifter\\_i\\_regionalt\\_perspektiv\\_2015-2016.pdf](http://www.kulturradet.se/Documents/publikationer/2017/statliga_kulturutgifter_i_regionalt_perspektiv_2015-2016.pdf)

Mangset, Per, Kangas, Anita, Skot-Hansen, Dorte & Vestheim, Geir. 2008. "Editor's introduction". *International Journal of Cultural Policy*, Vol 14, No 1, s. 1–5.

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

Mangset, Per och Hylland, Ole Marius. 2017. *Kulturpolitikk: Organisering, legitimering og praksis*. Oslo: Universitetsforl.

Marmot, Michael (red). 2010. *Fair Society, Healthy Lives. The Marmot Review* London: University College.

Pickett, Kate & Wilkinson, Richard G. 2015. "Income inequality and health: A causal review." *Social Science & Medicine*, Vol 128, s. 316–326.

Porter, Michael. 1985. *Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: Free Press.

Proposition 1996/97:3. *Kulturpolitik*.

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

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

Proposition 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Regeringskansliet. 2011. En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016.  
<https://www.regeringen.se/49bbd3/contentassets/1485f931d7b842c18fd670cb3715b0f5/en-strategi-for-genomforande-av-funktionshinderspolitiken-2011-2016>

Regeringskansliet. 2015. En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.  
<https://www.regeringen.se/contentassets/98919a0ca0f1427491a3cef22a7d177c/en-nationell-strategi-for-hallbar-regional-tillvaxt-och-attraktionskraft-20152020.pdf>

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

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

SKL. 2018. *Ekonomirapporten, december 2018. Om kommunernas och landstingens ekonomi*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

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

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

Slots- och kulturstyrelsen 2018. *Den nationale brugerundersøgelse for museer. Årsrapport 2017*.

[https://slks.dk/fileadmin/user\\_upload/0\\_SLKS/Dokumenter/Publikationer/2018/Den\\_nationale\\_brugerundersogelse\\_2017\\_Rapport.pdf](https://slks.dk/fileadmin/user_upload/0_SLKS/Dokumenter/Publikationer/2018/Den_nationale_brugerundersogelse_2017_Rapport.pdf)

SOU 1994:52. *Teaterns roller – betänkande av Teaterutredningen*.

SOU 2009:73. *Vägval för filmen – betänkande av Filmutredningen 2008*.

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

SOU 2018:23. *Konstnär – oavsett villkor*

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

*State of the Nordic Region 2018. Theme 4: Focus Chapters*. Julien Grunfelder, Linus Rispling and Gustaf Norlén (eds.). <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1180276/FULLTEXT01.pdf>

Svensk biblioteksförning. 2016. *Den osynliga handen – regionbiblioteken i modellen*. Stockholm: Svensk biblioteksförning.

Svensk scenkonst. 2018. *F-skattesystemet – några särskilda utpekade frågor. Delbetänkande av F-skatteutredningen (SOU 2018:49)*.

<https://www.svenskscenkonst.se/sv/aktuellt/nyhetsflodet/2018/f-skattesystemet-nagra-sarskilda-utpekade-fragor/>

Svensson, Jenny och Thomson, Klara. 2016. "Bokens teoretiska perspektiv. Stabilitet och förändring på organisatoriska fält". I Svensson, Jenny och Thomson, Klara (red.). *Kampen om kulturen. Idéer och förändring på det kulturpolitiska fältet*. Lund: Studentlitteratur.

Throsby, David. 2001. *Economics and culture*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tillväxtanalys. 2009. Kulturnärningar i svensk statistik. Ett första försök att tillämpa en ny definition.

[http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.201965214d8715afd13200e/1432637810673/Rapport\\_2009\\_06.pdf](http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.201965214d8715afd13200e/1432637810673/Rapport_2009_06.pdf)

Tillväxtverket. 2017a. Kreametern. En guide till svensk statistik för kulturella och kreativa näringar. Rapport 0233.

[https://tillvaxtverket.se/download/18.6f5f8a8b15f49617a81b780b/1509700742609/TVV\\_Rapport\\_Kreametern\\_171030.pdf](https://tillvaxtverket.se/download/18.6f5f8a8b15f49617a81b780b/1509700742609/TVV_Rapport_Kreametern_171030.pdf)

Tillväxtverket. 2017b. Fler filminspelningar till Sverige – genom stärkta konkurrensvillkor för internationell filmproduktion. Rapport 0239.

<https://tillvaxtverket.se/download/18.7cd998ab16055bf5c405221c/1513782089318/Fler%20filminspelningar%20till%20Sverige.pdf>

Tillväxtverket. 2018a. Kreametern – analysrapport #1. Den kulturella och kreativa sektorns ekonomiska utveckling 2010–2016. Rapport 0259.

<https://tillvaxtverket.se/download/18.29fe82761674b6928a123870/1543410608438/Kreametern-analysrapport%20%231%20WEBB.pdf>

Tillväxtverket. 2018b. Kreametern – metodrapport. Metod och källor till svensk statistik för kulturella och kreativa näringar. Rapport 0258.

[https://tillvaxtverket.se/download/18.773758c3166f90f5ba2f0a0e/1543360930960/Kreametern%20metodrapport%20\(2018\)%20Metod%20och%20källor%20till%20svensk%20statistik%20för%20kulturella%20och%20kreativa%20närningar.pdf](https://tillvaxtverket.se/download/18.773758c3166f90f5ba2f0a0e/1543360930960/Kreametern%20metodrapport%20(2018)%20Metod%20och%20källor%20till%20svensk%20statistik%20för%20kulturella%20och%20kreativa%20närningar.pdf)

Tillväxtverket. 2018c. Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2018. Rapport 0249.

<https://tillvaxtverket.se/download/18.785d4323162a8b50720ad33f/1524042103864/Rapport%2020249%20Tillgänglighet%20till%20kommersiell%20och%20offentlig%20service%202018.pdf>

Wilkinson, Richard G. och Pickett, Kate. 2009. *The Spirit Level. Why more equal societies almost always do better*. London: Allen Lane.

WHO. 2008. *Closing the Gap in one generation: health equity through action on the social determinants of health. Final report of the Commission on Social Determinants of Health*. Geneva: World Health Organisation.

# Bilaga

**Tabell 4.** SNI-koder i funktionslagret Handel/Distribution för beräkning av värde enligt cirkelmodellen.

*Table 4. SNI codes in the functional layer Trade/Distribution for the calculation of value according to the circle model.*

<b>SNI-kod</b>	<b>Näringsgrenens benämning</b>
46160	Provisionshandel med textilier, kläder, skodon och lädervaror
46420	Partihandel med kläder och skodon
47595	Specialiserad butikshandel med musikinstrument och noter
47610	Specialiserad butikshandel med böcker
47621	Specialiserad butikshandel med tidningar
46622	Specialiserad butikshandel med kontorsförbrukningsvaror
47630	Specialiserad butikshandel med inspelade och oinspelade band och skivor för musik och bild
47711	Specialiserad butikshandel med kläder blandat
47712	Specialiserad butikshandel med herrkläder
47713	Specialiserad butikshandel med damkläder
47714	Specialiserad butikshandel med barnkläder
47715	Specialiserad butikshandel med pälsar
47721	Specialiserad butikshandel med skodon
47722	Specialiserad butikshandel med Väskor, reseffekter och lädervaror
47783	Specialiserad butikshandel med konst samt galleriverksamhet
47912	Postorderhandel och detaljhandel på Internet med beklädnadsvaror
47913	Postorderhandel och detaljhandel på Internet med böcker och andra mediavaror

**Tabell 5.** Förädlingsvärdet för funktionslagret Handel/Distribution 2010–2016. Tusentals kronor.

**Table 5.** Value added for the functional layer Trade/Distribution 2010–2016. SEK thousands.

<b>SNI-kod</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
46160	736 280	781 725	717 365	803 901	797 177	751 320	784 910
46420	18 076 254	16 562 086	17 096 740	14 489 378	20 336 124	18 414 383	15 235 933
47595	244 225	239 369	215 238	215 087	203 643	201 309	189 794
47610	701 141	729 923	696 249	735 978	855 490	812 173	833 112
47621	164 447	173 852	167 997	177 314	218 599	288 152	371 005
47622	147 911	148 983	131 369	110 462	101 083	111 038	107 750
47630	78 420	84 388	78 099	62 413	51 028	51 429	54 987
47711	11 303 458	9 707 845	9 129 087	9 489 911	9 606 871	11 007 512	12 467 177
47712	1 316 468	1 234 318	1 295 063	1 322 357	1 481 684	1 540 605	1 670 799
47713	4 109 369	3 985 101	3 856 210	4 019 879	3 958 689	3 887 616	3 897 330
47714	292 684	329 972	250 849	285 964	288 162	321 996	388 725
47715	12 626	14 790	11 770	11 589	10 106	14 480	7 867
47721	2 102 014	1 893 603	1 813 909	1 763 048	1 786 620	1 942 931	2 043 383
47722	253 743	295 770	296 683	276 900	219 352	227 214	231 167
47783	149 713	182 377	164 231	159 558	236 861	286 204	306 417
47912	461 881	467 169	271 745	572 065	594 484	904 499	1 015 497
47913	514 846	431 807	448 664	401 041	385 815	454 649	519 828
<b>Totalsumma</b>	<b>40 665 477</b>	<b>37 263 077</b>	<b>36 641 270</b>	<b>34 896 847</b>	<b>41 131 788</b>	<b>41 217 508</b>	<b>40 125 682</b>

