

Betänkande av Kulturutredningen

Förnyelseprogram

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:16

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Grafisk formgivare: Peter Herrmann, Liedgren Design

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23153-1
ISSN 0375-250X

Innehåll

7	Vårt program för förnyelse	9
7.1	Kultur – kommunikation, gemenskaper och förmågor.....	10
7.2	Varför behövs en ny kulturpolitik?	11
7.3	Iakttagelser i vår grundanalys.....	14
7.4	Förnyelseprogrammets punkter.....	21
8	Mål för kulturpolitiken	33
8.1	Mål för olika syften.....	34
8.2	Vårt förslag till nya mål för kulturpolitiken.....	39
8.2.1	Målen inledning.....	39
8.2.2	De enskilda målen.....	42
8.2.3	Några mål vi inte fört vidare	46
9	Kulturpolitik, civilsamhälle och folkbildning.....	49
9.1	Inledning.....	50
9.2	Civilsamhället i Sverige och övriga världen	52
9.3	Statliga stöd till kulturområdets civilsamhälle	61
9.3.1	Lägesbeskrivning	61
9.3.2	Analys.....	69
9.3.3	Överväganden och förslag.....	75
9.4	Riksteatern	80
9.4.1	Överväganden och förslag.....	82

9.5	Folkbildning	83
9.5.1	Inledning.....	83
9.5.2	Analys	91
9.5.3	Överväganden och förslag.....	94
10	Kulturpolitiken som aspektpolitik – samspelet med andra samhällsområden.....	97
10.1	Kultur i skolan	99
10.1.1	Inledning.....	100
10.1.2	Dagens arbete med kulturen i skolan	105
10.1.3	Analys.....	109
10.1.4	Överväganden och förslag	114
10.2	Högre utbildning, forskning och eftergymnasial utbildning för kulturområdet	117
10.2.1	Inledning	118
10.2.2	Eftergymnasial yrkesutbildning för kulturyrken ...	120
10.2.3	Högre utbildning	123
10.2.4	Forskning.....	131
10.2.5	Analys.....	138
10.2.6	Överväganden	142
10.3	Kulturföretagande och entreprenörskap.....	144
10.3.1	Inledning.....	145
10.3.2	Vad menar vi med entreprenörskap, företagande och kulturskapare?	147
10.3.3	Skiljer sig kulturföretag från andra företag?	149
10.3.4	Kulturella näringar och entreprenörskap i ett historiskt perspektiv.....	158
10.3.5	Kulturföretagens roll och ställning i dag.....	164
10.3.6	Överväganden och förslag	172
10.4	Regional tillväxt.....	183
10.4.1	Inledning	185
10.4.2	En bakgrund.....	185
10.4.3	Strategier och program på olika nivåer.....	188
10.4.4	Kulturmyndigheternas och regionernas arbete med kultur som strategisk utvecklingskraft	192
10.4.5	Överväganden och förslag	199

10.5	Kultur och hälsa	204
10.5.1	Inledning.....	204
10.5.2	Statliga insatser.....	205
10.5.3	Utvecklingen på området kultur och hälsa.....	209
10.5.4	Överväganden och förslag.....	214
10.6	Kultur och miljö.....	216
10.6.1	Inledning.....	216
10.6.2	Kulturverksamheter med betydelse för miljöfrågorna.....	220
10.6.3	Kulturella perspektiv av betydelse för miljöfrågorna.....	222
10.6.4	Analys	224
10.6.5	Överväganden och förslag.....	230
11	EU-samarbete och internationella frågor	235
11.1	Inledning.....	236
11.2	Tidigare utredningar	238
11.3	Samarbetet inom EU – program och initiativ	238
11.4	Globaliseringsstrategier	241
11.5	Kulturrådets roll och ansvarsområden.....	243
11.6	Förvaltningsmyndigheternas arbete i dag.....	243
11.7	Analys och bedömningar	248
12	Ökat samspel mellan stat, landsting och kommun – portföljmodellen.....	259
12.1	Inledning.....	260
12.2	Samspelet i dag	264
12.2.1	Tidigare utredningar och regionaliseringsfrågan....	264
12.3	Dagens statliga bidragssystem.....	269
12.4	Utgångspunkter för en ny modell	270

12.5	Överväganden och förslag	274
12.5.1	Samspel och process	275
12.5.2	Genomförande av modellen.....	288
13	Centralt fördelade stöd, konstnärernas villkor och enskild finansiering av kulturverksamhet.....	295
13.1	Centralt fördelade stöd – stöd utanför portföljen	295
13.1.1	Stöd till alliansverksamhet och centrumbildningar	296
13.1.2	Kultur i arbetslivet.....	297
13.2	Statens kulturråds branschstöd	298
13.2.1	Litteraturstödet	299
13.2.2	Fonogramstödet	304
13.3	Stödet till de fria grupperna	306
13.4	Orkesterutredningen.....	312
13.5	Efter Framtidens kultur – behov av en ny fristående aktör	319
13.6	Om konstnärernas villkor.....	322
13.6.1	Konstnärer och konstnärspolitik.....	322
13.7	Konstnärernas ekonomiska villkor.....	325
13.7.1	Stöd till konstnärer.....	325
13.7.2	Konstnärers inkomster.....	326
13.7.3	Särskilda frågor	327
13.8	Vissa frågor om sponsring, donationer och villkoren för enskild finansiering av kulturområdet	334
13.8.1	Inledning.....	334
13.9	Sponsring och gåvor.....	336
13.9.1	Avdragsrätt för företag vid inköp av samtida konst.....	345
13.10	Mervärdesskattefrågor	346
13.10.1	Beskattning av ersättning för tjänsteresor och traktamenten för frilansande skådespelare och tekniker	349
13.10.2	Sammanfattande bedömning	350

Del 1 – Grundanalys

Missiv

Sammanfattning

- 1 Inledning
- 2 En värld i förändring
- 3 Kulturpolitiken och 1900-talets kultursyn
- 4 1974 års kulturpolitik
- 5 Att lämna 1900-talet
- 6 Kulturpolitikens praktik

Del 3 – Kulturpolitikens arkitektur

- 14 Arkitektur för en samlad kulturpolitik
 - 15 En sfär för frågor om arkiv, bibliotek och språk
 - 16 En sfär för frågor om samtid, historia och livsmiljö
 - 17 En sfär för frågor om konstarterna
 - 18 En ny roll för Kulturrådet
 - 19 Kulturinstitutionerna
 - 20 Genomförande och konsekvensanalys
- Referenser
Reservation och särskilda yttranden

Bilagor

- Bilaga 1* Kommittédirektiv
Bilaga 2 Sammankomster 2007–2009
Bilaga 3 Kulturutredningens utlandsbesök 2007–2008
Bilaga 4 Kulturutredningens referensgrupper
Bilaga 5 Regionala träffar hösten 2007 och våren 2008
Diskussionsfrågor
Bilaga 6 Forskning för kulturområdets behov

7 Vårt program för förnyelse

I detta kapitel redovisar vi vårt samlade förslag till program för kulturpolitikens förnyelse. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur vi ser på kultur, som ämne för politiken. Vi sammanfattar också några av de viktigaste argumenten för att kulturpolitiken behöver förnyas.

Förnyelseprogrammet utgår från den analys av kulturpolitiken som vi redovisat i betänkandets del 1, Grundanalys. Därför har vi i detta kapitel också gjort en sammanfattning av denna. Förnyelseprogrammets punkter utvecklas vidare i resten av betänkandet.

Vårt program för kulturpolitikens förnyelse:

1. Nya mål för kulturpolitiken
2. En annan roll för staten
3. Ett breddat politikområde
4. Fokus på de offentliga arenorna
5. Samspel med civilsamhälle och folkbildning
6. Kulturpolitik som aspektpolitik
7. Portföljmodell för samspel mellan stat, kommuner och lands-
ting
8. Ny strategi för stöd till kulturskapande
9. Arkitektur för en förnyad kulturpolitik
10. Ny syn på institutionerna

7.1 Kultur – kommunikation, gemenskaper och förmågor

Kultur och kommunikation

Kultur är ett ord vi använder för att fånga de föreställningar som medlemmarna i ett samhälle har om sig själva och som ger normer för hur de uppträder mot varandra.

Det går nog inte att bestämma vad kultur egentligen är, men vi kan säga att kultur i hög grad skapas genom kommunikation mellan människor. Utan kommunikation – ingen kultur. Människor kommunicerar med olika former av tecken – symboler – som produceras och konsumeras. Vår kultur omskapas vartefter som kommunikationsprocesserna fortsätter.

Även kulturpolitiken är bemängd med symboler. I första hand tänker vi på kulturinstitutionerna med de monumentala byggnader som politiken med förkärlek förser dem med. Att institutionerna i sin tur är så centrerade kring det kulturella arvet är naturligt. När kulturen ny- eller ombildas, sker det ofta med kulturarvet som nyttigt motstånd.

Men kulturpolitiken är också den politiska ramen kring kommunikationen med de konstnärliga uttrycksmedlen eller konstens tecken. Den är också den politiska ramen kring de viktigaste formerna för den allmänna och samhällsliga kommunikationen, dvs. böckerna, arkiven, biblioteken, tidskrifterna, dagspressen, radio och TV. Vi tror inte att det är en slump att kulturpolitiken växer fram och formuleras som ett specifikt politikområde under 1960- och tidigt 70-tal samtidigt som TV fick sitt stora genombrott som en ny form för masskommunikation.

Konsten, kulturarvet och bildningen

Konst är inte detsamma som kultur. Men med konstens hjälp kan vi få syn på vår egen kultur.

Därför är det naturligt att kulturpolitiken har sitt centrum i de kulturyttringar som är väsentliga för samhällets självförståelse och självbild. Hit hör också kulturarvet. Bildningsarbetets nära relation till kulturpolitiken blir uppenbar. Men vilka kulturyttringar som ska vara kulturpolitikens kärna eller primära områden kan inte bestämmas en gång för alla. Detta har också ändrats över tiden. Det har vi visat i

kapitel 3. Dagens förhållanden är – som alltid – tidsbundna. När politiken behöver förnyas gäller detta också de ämnen och områden som politiken ska lägga vikt vid, liksom det sätt som den ska fungera på.

I de följande avsnitten av betänkandet ska vi utveckla våra synpunkter på politikens förnyelse i dessa hänseenden.

Skapandet

Kulturer förändras och utvecklas genom påverkan av och interaktion med annan kultur. Men detta sker inte bara som någon metafysisk eller ogripbar process som vi bara i bästa fall kan observera och försöka förstå. Nej, till vår kultur hör också att människan har sitt eget ansvar och sin egen myndighet. Kultur byggs inte passivt genom att vi ”flyter med historiens breda ström”, utan genom att människor utnyttjar och får möjlighet att använda sina skapande förmågor.

Därför handlar kulturpolitik inte enbart om kommunikationen i samhället eller om samhällets självförståelse. Den är också – eller bör vara – en politik som är inriktad på att vidga utrymmet och möjligheterna för var och en att utnyttja dessa sina skapande förmågor. Det förutsätter att de mänskliga gemenskaperna präglas av tolerans och respekt för individens integritet samtidigt som de är öppna och inkluderar alla samhällets medlemmar. Kulturpolitiken ska, som vi ser det, ha till syfte att verka för detta.

7.2 Varför behövs en ny kulturpolitik?

Det som nu sagts sammanfattar vår grundläggande syn på kultur och kulturpolitik – uttryckt i nyckelorden gemenskaper, kommunikation och skapande förmågor.

Vårt uppdrag handlar emellertid främst om behoven av en förändrad kulturpolitik. Det bottnar i en spridd uppfattning inom svenskt kulturliv av att den statliga kulturpolitiken efter hand och i allt högre grad tappat i kraft, relevans och betydelse. Den enklaste förklaringen till detta skulle kunna vara att problemet i allt väsentligt gäller en kulturbudget som uppfattas som för trång och där ett växande kulturliv får konkurrera om en reellt krympande kaka.

Kan resursbrist bero på svaga argument?

Säkert kan det ligga en del av förklaringen i detta, men det leder bara över till nästa fråga som är varför kulturområdet i så fall inte attraherat de politiska prioriteringarna. Det kan knappast bero på att det saknats argument eller offentlig debatt om kulturområdets villkor. I förhållande till sin storlek finns det troligen inget annat samhällsområde som har ett så stort medieutrymme som kulturområdet och som företräds av så många argumentationsstarka röster.

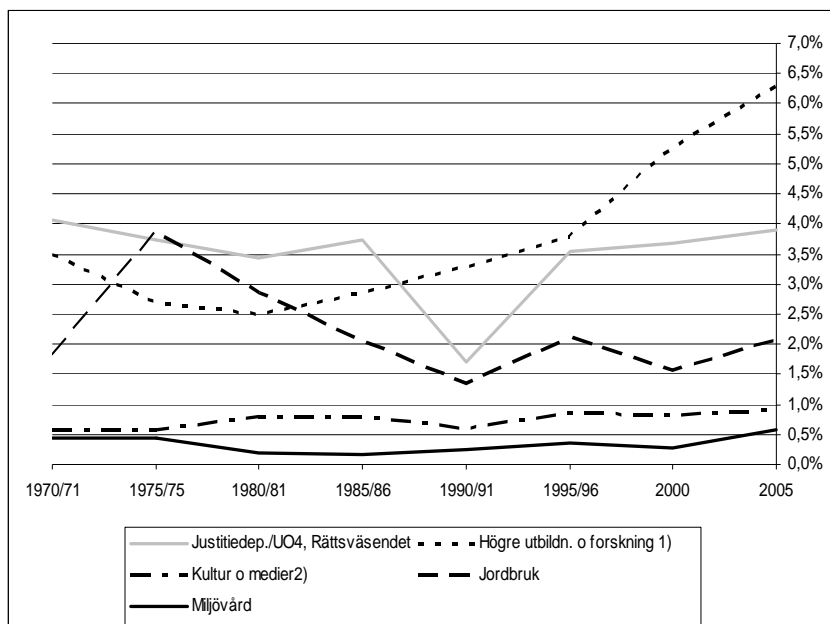
Vår analys visar att även om kulturbudgeten växt nominellt, har dess "köpkraft" ställd i relation till de varor och tjänster som den avser att täcka, inte ökat sedan tidigt 1980-tal. En del har sedan återtagits, men då med ett antal nya ändamål som ska rymmas jämsides med de gamla.

Problemet med en reall krympande kulturbudget är således nästan 25 år gammalt, även om det efterhand har blivit allt mer påtagligt.

Kan resursbrist bero på att politiken saknat handlingsutrymme?

Inte heller en hänvisning till försämrade statsfinanser eller en allmänt sett krympande offentlig sektor räcker som enda förklaring. I diagrammet fig. 1 (nedan) jämförs kulturbudgetens utveckling mellan 1970 och 2005 med några andra politikområden: rättsväsendet, högre utbildning och forskning, jordbruksområdet samt miljöområdet.

Figur 1 Andelar utgifter av statsbudgeten för rättsväsendet, högre utbildning och forskning, kultur och medier, jordbruk samt miljövärd 1970/71–2005. Enligt förslagen i budgetpropositionerna efter femårsintervall¹



Här redovisas budgetutvecklingen för de olika områdena uttryckta i procent av statsbudgeten exklusive dess utgifter för amortering av utlandsskulden.

Vi ser att kulturbudgeten ökar från 0,6 procent av den samlade budgeten 1975/76 till 0,8 procent 1980/81 och mellan dessa nivåer pendlar den sedan. 2005 års kulturbudget når dock upp till 0,9 procent av statsbudgeten.

Kulturbudgetens utveckling får därför i ett vidare perspektiv beskrivas som påfallande odramatisk. Jämför vi med budgetarna för jordbruk, högre utbildning och forskning respektive rättsväsende ser vi väsentligt större omkastningar, både i fråga om nedskärningar och budgetökningar.

Kulturpolitiken har inte fått någon framträdande politisk prioritering, men den har samtidigt skyddats från besparingar.

¹ Statsbudgeten exklusive kostnader för amorteringar på statsskulden. Kostnaderna för de olika utgifterna är korrigerade med hänsyn till omfördelningarna mellan olika huvudposter i statsbudgeten över perioden. De angivna kostnadsandelarna täcker således utgifter för ändamål som är jämförbara över hela perioden 1970/71 – 2005.

Budgeten för miljöpolitiken är mindre än kulturbudgeten, men den representerar en politisk strategi som närmast kan betraktas som kulturpolitikens motsats. Huvuddelen av miljöpolitiken drivs således inte via en specifik miljöbudget, utan genom insatser för miljö, klimat och naturvärden inom ramen för de olika samhällsområdena där miljöpåverkan skapas – t.ex. trafik, areella näringar och samhällsplanering. Mycket talar för att kulturpolitiken skulle behöva utveckla ett motsvarande förhållningssätt. Vi kallar detta att kulturpolitiken behöver utvecklas mot att bli en aspektpolitik, dvs. att frågor om kultur finns som aspekter på i princip varje fråga om samhällets utveckling.

I otakt med tiden?

Bristen på politisk tyngd inom kulturområdet kan således varken bero på bristande offentlig opinionsbildning eller på avsaknaden av handlingsutrymme. Den har nog inte heller att göra med ett minskat kulturintresse bland medborgarna. Rimligare är då att anta att svårigheterna handlar om att kulturområdet i den samlade politikens perspektiv inte uppfattas som tillräckligt politiskt angeläget. Kanske uppfattas kulturen till och med som ett politikområde i otakt med tiden?

Kulturbudgetens högst odramatiska utveckling speglar ett politikområde som visserligen skyddats från mer omfattande neddragningar, men som förefaller utvecklas i relativ stillhet, långt ifrån de politiska dagsfrågorna och samhällsförändringarnas turbulens.

Detta är dock en slutsats som stämmer dåligt med den väl spridda uppfattningen att kultur inte alls är en samhällsföreteelse som marginaliserats. I stället tar olika kulturyttringar ett allt större utrymme i den offentliga sfären.

Anledningen till att kulturpolitiken förlorat i betydelse beror i stället, enligt vår bedömning, på att den inte förändrats som den borde för att ligga i fas med samhällets utveckling.

7.3 Iakttagelser i vår grundanalys

I utredningens grundanalys (kapitel 2) har vi försökt fånga de övergripande samhällsförändringarna i ett vidvinkelperspektiv.

Vi refererar först huvuddragen i den kulturella, ekonomiska och teknologiska omställning som världen genomgår genom globali-

seringen. Detta kan också beskrivas som övergången från en industriell ekonomi till en informations- och tjänsteekonomi och startade på allvar på 1970-talet. Detta ekonomiska skifte är nära förbundet med och invävt i ett kulturellt skifte. Det handlar om att de typiska sekulära värderingar som finns i 1900-talsmoderniteten och som åtföljer industrisamhället nu konfronteras med nya uppsättningar av normer och värderingar som bl.a. handlar om individens identitet och moraliska krav riktade mot politik och offentligt samhälle. Detta nya mönster av värderingar har olika namn i litteraturen. Vi kallar dem sammanfattningsvis för frihetsvärderingar.

Vi befinner oss av allt att döma fortfarande mitt uppe i transformeringen från den äldre samhällsformen till den nya. Men internationella jämförelser pekar på att omställningen gått långt i Sverige även jämfört med andra västländer.

Vi lämnar lokalsamhället

Om vi vidgar perspektivet bakåt i tiden, kan vi konstatera att de samhällsförändringar som inträffade i Sverige ungefär 100 år tidigare också innebar ett skifte av idéer, värderingar och normer. Det var då svenskarna bytte näringsfång från agrar ekonomi till industriell, bosättningsmönster från landsbygdsboende till städer och tätorter samt kulturella värderingar från traditionella till sekulära. Detta skedde under hundraårsperioden mellan 1870 och 1970. Att förändringarna i fråga om näringsliv och bebyggelsemönster förutsätter och betingar varandra verkar vara uppenbart och lika påtagligt är att omvandlingen av människornas yttre villkor också svarar mot en omvandling av värderingar.

Enkelt uttryckt kan vi säga att i det traditionella samhället utspelades det mesta som styrde tillvaron helt och hållet inom lokalsamhällets ram. Där fanns en stark social kontroll som var förenad med en stark social tillhörighet. I den moderna tiden – däremot – dominerar livet för de flesta människor av helt andra faktorer: en nationell politik, en statlig byråkrati och ett näringsliv och en ekonomi som inte har det agrara samhällets naturliga lokala förankring. Den sociala kontrollen är svagare och individens frihetsgrad därmed större. Den sociala sammanhållningen är annorlunda – starka band till få individer ersätts av svagare band med flera.

Hela denna omställning från traditionens till 1900-talsmodernitetens samhälle har varit en dramatisk process. Kanske ska man här tala om 1900-talets stora kulturella fråga.

Vår utredningshypotes kan vi därför formulera som antagandet att kulturpolitikens framväxt och utveckling bäst kan förstås som en spegling av denna djupgående omställning av människornas tillvaro och villkor.

Med 1900-talets sista decennier kan denna stora omställning på många sätt anses genomförd. I stället går samhället, som vi sett, nu in i en ny transformering, i ett tjänste- och informationssamhälle med globalisering och nya former av mångfalder som kännetecken.

Här, i anslutning till detta skifte, bör man kunna söka problemen kring dagens kulturpolitik – en politik som är uppbyggd kring 1900-talets omställning, men inte är anpassad till den nya transformeringen.

Kulturpolitikens kultur

Våra föreställningar om kultur går i hög grad tillbaka på idéer som växte fram vid 1700-talets slut och det tidiga 1800-talet. En ”svensk modell” med akademier och kungliga kulturinstitutioner etableras redan av Gustaf III. Även om skalan i det lilla svenska 1700-tals-samhället inte kan jämföras med senare tider, visar det sig att grundformerna för att driva ”kulturell politik” förblev märkligt lika, långt in på 1900-talet.

Nya akademier och nya kulturinstitutioner etablerades efter Gustaf III:s tid men de följde på många sätt mönstret från det sena 1700-talet. Den grundläggande administrativa reformen inom ramen för 1974 års kulturpolitik handlade om att ersätta akademierna med en modern statlig kulturförvaltning. Därefter har inte några stora förändringar gjorts.

Kulturområdet är därför särdeles ovant vid administrativa förändringar och förändringsprocesser, något som är en svårighet när utvecklingen behöver drivas vidare. Organisatoriska och strukturella förändringar, som ofta är nödvändiga i ett förändringsskede, uppfattas då som mer omvälvande än vad de i själva verket är.

Ett modernt kulturliv

Ett modernt kulturliv med fria konstnärer och författare, som hyggligt kan försörja sig på sitt konstnärliga skapande, växte fram under den period som sträcker sig från representationsreformen på 1860-talet till demokratins genombrott kring 1920. Det handlar dock om ganska få personer. De nya kulturinstitutioner som byggs under perioden utmanar de gamla och placerar konst, historia och vetenskap framför kyrkans sakrala symboler. Sekulariseringsprocessen – som en del av moderniseringen – har tagit sin början.

Folkbildningen växer fram som lokala ombud för den nya sekulariseringen, men också i opposition mot denna. Institutionerna markerar statlig central makt medan folkbildningen är orienterad mot lokalsamhällena. Vi kan kalla folkbildningen för civilsamhällets kulturutskott.

Från 1930-talets början är det industri och urbanitet som rycker fram. Konsten blir ”modern” och i första hand socialdemokratin söker association med den för att markera sin egen framtidsorientering. De större städerna bygger egna kulturinstitutioner och markerar därigenom sin anslutning till moderniteten.

Folkbildningen dras närmare in i statsförvaltningen och integreras i den som en del av den kulturpolitik som börjar växa fram. På sätt och vis markerar folkbildningen och den kultursyn den representerar bandet bakåt till det gamla, lokalt präglade samhället.

Också de gamla institutionerna integreras i den nya kulturpolitiken. Den nya politiken bekräftar sin legitimitet genom att ta ansvar för historien. Kulturarvet representerar ett samhälle som ännu inte blivit modernt. I den nya kultursynen är gränsen knivskarp mellan det moderna och det förflutna med sitt kulturarv.

Folkhemmet och kulturen

Folkhemmets program är att det gamla samhällets trygghet och tradition ska återskapas i nya former, inom modernitetens ram. Så formuleras visionen på 1930-talet. Efter andra världskriget når 1900-talsmoderniteten sin höjdpunkt. Med stadsomvandlingar och miljonprogram blir samhällsomvandlingen i hög grad ett rent fysiskt byggprojekt. När detta når sitt slut, markerar det samtidigt slutet på en era.

Just i detta skede etableras kulturområdet som en särskild politik. Kulturpolitiken får fastare konturer under 1960-talet och dessa

formaliseras i 1974 års kulturpolitiska riksdagsbeslut. Att det sker just vid denna tidpunkt kan förklaras på flera olika sätt. Det går t.ex. att sätta tidpunkten i samband med den nya mediesituationen som skapades genom att televisionen introducerades som massmedium. Men det går också att se kulturpolitiken som en närmast administrativ konsekvens av de samtidiga reformerna inom utbildningspolitiken.

Den kulturpolitik som slutligen formuleras 1974 vänder sig – precis som de då nya kulturinstitutionerna hundra år tidigare – både bakåt och framåt. Precis som dessa markerar politiken att när samhället nu står inför ett nytt uppbrott så sker det med en trygg förankring i det som tidigare har byggts. 1974 års kulturpolitik är ett uttryck för 1900-talsmodernitetens kultursyn, genom att markera att ”vi hör hemma” i det moderna samhälle som byggts upp under 1900-talet.

1900-talsmodernismens försvar

1974 års kulturpolitiska program är i princip genomfört vid början av 1980-talet. Då byggdes ett antal nya kulturinstitutioner som åter igen har ett helt nytt underliggande budskap. De signalerar att världen har kommit till Sverige, att förträngda frågor åter är aktuella, att konst, historia och samtid samspekar och att frågan om frihet och auktoritet står på agendan.

Den postmoderna strömningen slår igenom inom konst, vetenskap och samhällsdebatt. Också kulturarvet kommer in i samtiden från sin förvisning till historien. Vi börjar lära oss att kultur är en kombination av det ärvda och det valda. Ett nytt teknikskifte skapar förutsättningar för masskommunikationens differentiering. Individualiseringen förstärks.

Den kulturpolitiska översynen vid 1990-talets mitt visade en tydlig tendens att vilja slå vakt om 1900-talsmodernitetens kultursyn och den korresponderande politiken.

Därmed befästes det defensiva draget i kulturpolitiken som efter hand vuxit sig allt starkare från 1980-talet. Den kulturpolitiska strategin påminner i hög grad om det förra sekelskiftets – det nya ska uppfattas som växande på traditionens axlar.

I 1974 års kulturpolitik finns fortfarande en balans mellan en socialt orienterad politik med blicken riktad mot den enskilda människan och den politik som hotade att få ett ensidigt fokus på det professionella kulturskapandets villkor. Folkbildningen var den viktigaste

motvikten. Det fanns också en balans mellan institutionerna och icke-institutionellt kulturskapande.

Men helt klart fanns redan i den politiken inbyggt tendensen till kantring mot det professionella och det institutionella perspektivet. 1996 års politik är en tydlig förlängning av 1974 års i den meningen att den fortsätter den utveckling som inletts redan på 1960-talet.

Men den nämnda obalansen blir än mer tydlig och ökar efter hand. Folkbildningen är numera separerad från den officiella kulturpolitiken som därmed inte längre har någon naturlig koppling till civilsamhället.

Samtidens kulturpolitik

Kulturpolitik borde i 2000-talets tjänstesamhälle med dess betoning på frågor om kultur i vid mening vara ett centralt och viktigt politikområde. Vår bedömning är att så inte är fallet. Detta beror i hög grad på att dagens kulturpolitik är så fast förankrad i industrisamhälle och 1900-talsmodernitet och därför har svårt att ta den plats den bör ha i samtiden.

Kulturpolitiken speglar de spänningar som ligger i övergången till ett nytt skede i samhällsutvecklingen. Så var det när Sverige gick från jordbrukarsamhälle till industrisamhälle och så är det när vi nu genomför nästa skifte.

Vilken är då samtidens kultursyn? Vi har haft som ett motto för vår utredning är försöka ordna i det befintliga och öppna för det nya. Genom våra förslag vill vi bidra till att öppna för det nya. Det är dock framtiden som får utvisa vad innebörden av det nya är.

Behovet av institutioner

Genom hela 1900-talet och in i nutid är det tydligt hur företrädare för olika konst- och kulturintressen strävat efter att uppnå institutionsstatus för sina verksamheter och ändamål. Det ger status, relativt sett goda ekonomiska villkor och skapar förutsättningar för den traditionsuppbyggnad och traditionsförmedling som behövs för en långsiktig utveckling. Det finns en institutionaliseringens väg längs vilka många kulturella verksamheter vandrar, från det första tillfälliga bidraget, via det mer permanenta, till det offentliga huvudmannaskapet och offentliga lokaler.

Det verkar onekligen som om det finns ett politiskt behov av nya kulturinstitutioner just vid dessa stora övergångsskeden. Kanske ska det tolkas som att den politiska makten, staten eller nationen då behöver markera att den alltjämt är relevant i det nya kulturella skede som samhället träder in i. Institutionerna tycks bekräfta att ett skifte ägt rum och att nya kulturella normer växer fram eller har etablerats.

Den nya konstnärsrollen

Konsten går också vidare mot – vågar vi påstå – en fortsatt upplösning av skiljelinjen mellan konstnärliga praktiker och vad som i övrigt produceras i samhället. Det finns en strävan att göra konsten till en praktik utan gränser, bortom ismerna och stadd i en fortlöpande utveckling och omdefiniering.

Vi kan tala om en expansion av konstnärsrollen där konstnären blir medborgare, aktivist, etnolog, journalist, kulturvetare, socialarbetare, forskare, organisatör, projektledare, företagsledare. Konsten bryter upp från konventionerna och försöker intervensera i samhället. Frågan är vad som händer med kulturpolitiken, borde inte den följa med i samma riktning?

Kontinuerliga översyner

Kulturpolitiken var senast föremål för en samlad översyn under tidigt 1990-tal. Det utredningsarbetet var i sin tur det första försöket att göra en ordentlig genomlysning av politiken sedan den etablerades på 1970-talet. Utvecklingen inom kulturområdet går av allt att döma snabbt. Politiken bör präglas av en kontinuerlig aktualisering. Utan regelbundna översyner skapas gärna höga trösklar som gör att förändringar uppfattas som onödigt dramatiska och blir svåra att genomföra. Vi förordar därför att kulturpolitiken framgent görs till föremål för kontinuerliga översyner och revideringar, kanske i femårsintervaller.

7.4 Förnyelseprogrammets punkter

Vår granskning av kulturpolitiken, som vi här kortfattat redogjort för, har bland annat hjälpt oss att förstå sammanhang som förefaller motsägelsefulla och svårförklarliga. Vi drar slutsatsen att den kulturpolitiska huvuduppgiften nu är att ta till sig den omvandling som pågår i samhället. Intresset för både kulturella yttringar och för kulturpolitik tolkar vi som att det finns en stark efterfrågan från det omgivande samhället på en kulturpolitik som det kan samspela med. Historien ger inga direkta anvisningar om vilka åtgärder som är rätta i samtiden, men den ger oss perspektiv på kulturpolitikens nuvarande position.

Men allt vare sig kan eller ska göras i ett svep. Vi förutser därför en omställningsperiod där kulturpolitikens successivt förnyas.

Vad är det då som behöver göras? Vad är viktigt att slå vakt om och var behövs förnyelse? Våra slutsatser presenterar vi under de följande punkterna. Här får vi möjlighet att börja föra samman våra övergripande tankegångar och synsätt med ytterst handfasta och även tekniska rekommendationer.

Förslagen och rekommendationerna går i olika utsträckning in i varandra och bildar en helhet. De kan inte arrangeras i strikt hierarkisk struktur av över- och underordnade frågor, men vi har allmänt strävat efter att gruppera dem så att de rekommendationer som är av mer generell karaktär kommer först och de mer specifika följer därefter.

1. Nya mål för kulturpolitiken

Som *den första punkten* föreslår vi nya kulturpolitiska mål. Vårt förslag till nya mål syftar till att bekräfta att politikens huvuduppgifter är att stärka och främja öppna sociala gemenskaper, kommunikationen mellan människor och grupper i samhället samt att ge människor utrymme och möjlighet att utveckla sina skapande förmågor. Politik i en demokrati ska alltid ha medborgarnas perspektiv överst på agendan. Vi presenterar vårt förslag till kulturpolitiska mål i kapitel 8.

Med förslaget till nya mål för kulturpolitiken vill vi markera sambanden med den politik som förts under senare decennier, men också behoven av förändringar. Även på de punkter där vårt förslag anknyter till de mål som nu gäller, behöver politiken i olika hänseenden drivas

på andra sätt och i andra former än i dag för att målen ska kunna uppnås. Därför behöver en uppsättning nya mål kompletteras av mer handfasta förslag till förnyelse.

2. En annan roll för staten

Kulturpolitiken bör även framgent vara en nationell politik, dvs. syfta till att länka samman i första hand de offentliga kulturinsatserna, men också det som skapas i det civila samhället i en bred mening. *Den andra punkten* i vårt förnyelseprogram handlar därför om statens roll i denna politik.

1974 års kulturpolitik utgick från att staten var den helt dominerande politiska associationen i en demokrati där det nationella perspektivet uppfattades som oomtvistat överordnat. Att staten satte den kulturpolitiska agendan uppfattades som självklart, liksom att kommuner och landsting skulle följa den. Med övergången till en ny tid fungerar inte det givna rollspelet längre. EU representerar en ny överstatlig nivå som – även om EU:s kompetens formellt inte täcker kulturområdet – ändå har stor betydelse. I samhället finns också en ökad tonvikt på lokala och regionala identiteter. Dessa faktorer för med sig att kulturfrågor får nya betydelser också för kommunernas, landstingens och regionernas politik.

Det skede då man slentrianmässigt kunde sätta likhetstecken mellan ”samhället” och den offentliga sektorn² är redan passerat. Samhället är ett vidare begrepp. En nationell kulturpolitik behöver därför bygga på medverkan från ett stort antal intressenter där den offentliga sektorns aktörer visserligen är särskilt betydelsefulla, men långt ifrån ensamma.

Staten är fortfarande den enskilt viktigaste parten för att skapa och få uppslutning kring en nationell kulturpolitik, men den roll som staten nu behöver ta för att utveckla politiken är en annan än den som togs 1974. Det handlar inte längre om att i första hand agera normerande och föreskrivande gentemot övriga nivåer inom den offentliga sektorn och samhället i övrigt. Eftersom kulturpolitiken bara undantagsvis bygger på författningsreglering, bör statens roll vara strategisk, drivande och samordnande. Syftet bör i första hand vara att stimulera samhället i dess helhet att ta ansvar för kulturens gemenskaper, kommunikation och skapande förmågor. Det ligger i

² såsom språkbruket var i 1974 års kulturproposition

sakens natur att samspelet mellan statens egna insatser och den offentliga sektorn i övrigt är särskilt betydelsefulla.

I högre grad än nu bör statens roll för en nationell kulturpolitik vara att svara för en strategisk samordning av de många parter som ska delta och ge egna bidrag. Den rollen är naturlig för staten och ingen annan kan ta samma övergripande ansvar. Förslaget om statens förändrade roll i kulturpolitiken följer vi upp i de olika tillämpningar av förnyelseprogrammet, särskilt i fråga om det kulturpolitiska samspelet med civilsamhället och folkbildningen (kapitel 9), med andra samhällsområden (kapitel 10), om samspelet med kommuner och landsting (kapitel 12) och om strategin för statens kulturpolitiska stöd (kapitel 13).

Våra förslag om det vi kallat en ny eller förändrad arkitektur för kulturpolitiken utgår i hög grad från de intryck vi fått av vad som krävs i fråga om organisering och arbetsätt som förutsättningar för den förändrade rollen (kapitel 14–18 och punkt 9 nedan).

3. Ett breddat politikområde

Vår tredje rekommendation är en logisk följd av slutsatsen att kulturpolitiken kommit att få ett snävt uppfattat och avgränsat ansvarsområde. Vi har fört fram att politikområdet successivt fått en allt mer avgränsad och renodlad inriktning, främst mot institutionsväsendet och det professionella kulturskapandets villkor. Vi har velat peka på avigsidorna med funktionssepareringen som grundstrategi för operativ politik under efterkrigstiden. Ett utbrett sektorstänkande och brist på helhetssyn är logiska följder.

Vi rekommenderar därför att regeringen på sikt prövar möjligheten att integrera kulturpolitiken i ett bredare politiskt sammanhang. Med den inriktning som vi i övrigt förordar för kulturpolitiken ligger det nära till hands att peka på de politiska uppgifter som redan ryms inom utgiftsområdet (nr 17) Kultur, medier, trosamfund och fritid, men vi vill undvika att vara alltför specifika i denna fråga och även andra alternativ kan vara både attraktiva och möjliga.

Vi är medvetna om att överväganden i dessa frågor inte kan göras enbart utifrån det kulturpolitiska perspektivet.

4. Fokus på de offentliga arenorna

Frågan om samhällsdebatt, diskussion om demokrati och spridningen av nya kulturella föreställningar hör till kulturpolitikens kärnfrågor. Vi har t.ex. pekat på hur radio- och TV-monopolen tidigare fungerade som ett sätt att skapa en massmediesituation som alla nationens medborgare var nära relaterade till. Utvecklingen av nätet av regionala kulturinstitutioner var ett uttryck för ambitionen i 1974 års kulturpolitik att säkra ett likvärdigt institutionellt kulturutbud för hela landet. Politiken för massmedierna och institutionerna var olika uttryck för en i grunden likartad politisk idé.

När vi placerar demokratin och de samhälleliga gemenskaperna i kulturpolitikens centrum, innebär det att vi ser värdet av ambitionen att på detta sätt skapa arenor för det offentliga samtalet i en vid mening. Men dagens kulturpolitiska uppdrag kan inte fullgöras på samma sätt. Ett mångkulturellt, differentierat och pluralistiskt samhälle behöver förhålla sig till uppgiften på ett annat sätt och med en annan strategi. *Den fjärde punkten* i vårt program handlar om detta.

Statens ansvar för det vi kallat de offentliga samtalsarenorna är i grund och botten ingen ny fråga, utan den har funnits länge som ett motiv i statens kulturpolitiska handlande. Den har dock inte tidigare formulerats explicit såsom vi nu försöker göra.

Kulturpolitikens utmaningar handlar i hög grad om att värna mångfald i ett brett uppfattat kulturliv och att medverka till kreativa arenor för interkulturell kommunikation. De offentliga arenorna bör präglas av jämlikhet och jämställdhet och av respekt för olikheter mellan människor och grupper.

Arenorna är och ska vara av skiftande art, allt ifrån medier och internet till rent fysiska mötesplatser – institutioner likaväl som smalare fora och livsmiljön som helhet. Samlingslokalerna har särskild betydelse. Så gott som alla kulturpolitiska initiativ knyter an till någon form av kommunikation. I grund och botten kan man säga att de allra flesta kulturpolitiska insatser har en arenaaspekt, dvs. de bör kunna ses som ett inslag – mer eller mindre framträdande – för en samlad politik som syftar till att skapa ett så bra utrymme för det offentliga samtalet som möjligt.

5. Samspel med civilsamhälle och folkbildning

Vi anser att kulturpolitiken bör vara och fungera som en viktig kontaktyta mellan å ena sida staten och den offentliga sektorn i övrigt samt, å den andra, civilsamhället. *Den femte punkten* i vårt program avser kulturpolitikens samspel med verksamheter i det civila samhället, som folkbildning, och amatörkultur.

Den av hävd viktigaste länken i detta samband har utgjorts av folkbildningen. Mycket pekar dessutom mot att den moderna folkbildningen utvecklas i en riktning som svarar väl mot våra rekommendationer när det gäller kulturpolitiken. Kulturaktiviteterna växer och dominerar numera i bildningsförbundens cirkelverksamheter och – naturligtvis – i kulturprogrammen.

I den politiska styrningen förordar vi att kulturpolitiken och folkbildningen får en närmare knytning till varandra. Administrativa och organisatoriska lösningar som gör att frågor om kultur, folkbildning, livslångt lärande och utbildning kan ses i ett samlat perspektiv bör sökas. I det närmaste perspektivet är det angeläget att finna former för ett bra samspel mellan de kulturpolitiska insatserna, folkbildningen och kulturorienterade insatser inom den civila sektorn i övrigt.

Formen för detta bör vara en överenskommelse mellan staten och det civila samhällets organisationer. Inspiration hämtar vi från regeringens dialog och överenskommelse med idéburna organisationer inom det sociala området samt Sveriges kommuner och lands-ting. Detta utvecklar vi vidare i kapitel 9.

6. Kulturpolitik som aspektpolitik

Vi har på flera ställen i grundanalysen i kapitel 3, pekat på det som kan kallas kulturpolitiken sektoriella karaktär.

I våra utredningsdirektiv har frågan om kulturpolitikens samspel med andra samhällsområden en framskjuten plats. Det tolkar vi som att våra uppdragsgivare är medvetna om sektoriseringens problem.

I vår *sjätte punkt* förordar vi därför att samspelet mellan de verksamheter som kulturpolitiken ansvarar för och verksamheter inom andra samhällsområden görs till en kulturpolitisk huvudstrategi. Utgångspunkten bör här vara frågan om hur de perspektiv, för- mågor, kunskaper och insikter, som kulturområdets myndigheter,

institutioner och aktörer i övrigt besitter, i högre grad kan bidra till samhällsutvecklingen.

Att ställa om en sektorsorienterad politik till en aspektorienterad innebär en stor förändring även om dramatiken inte heller ska överdrivas. I kapitel 5 har vi visat att en utveckling i denna riktning redan startat, även om den behöver skyndas på och accentueras. En omställning förutsätter emellertid att kulturpolitiken både uppfattas och organiseras på ett delvis nytt sätt. Vi återkommer till detta i följande punkter.

Jämlikt våra direktiv förordar vi att samspelet mellan kulturpolitiken och miljöområdet, folkrörelsepolitiken, utbildningsväsendet och delar av det sociala området, exempelvis frågor om sambandet mellan kultur och hälsa, prioriteras i det nya arbetssättet. Därefter bör aspektpolitiken kunna utsträckas även till andra samhällsområden. Dessa frågor utvecklar vi vidare i de olika avsnitten i kapitel 10.

Integrationspolitiken får här en särställning. Den syftar till att skapa ”lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund” (prop. 2008/09:01). Detta överensstämmer väl med de mål som vi föreslår för kulturpolitiken. Kulturpolitiken bör bidra till social inkludering där mångfald av olika art uppfattas som tillgångar för samhället. I vissa fall kan särskilda insatser med inriktning på specifika grupper vara viktiga, t.ex. av rättviseskäl eller för att stärka dessa gruppers position i kulturlivet och i samhället i övrigt.

Det kan också vara nödvändigt att i vissa fall särskilt utvärdera kulturpolitikens arbete med specifika grupper. Ansvaret för sådana åtgärder behandlas i kapitel 18.

7. Portföljmodell för samspel mellan stat, landsting och kommuner

Den statliga kulturpolitiken ska vara nationell. Det betyder i vår tid att det statliga insatserna ska tänkas fram i ett sammanhang där politiken inriktas på att stimulera de andra demokratiska nivåerna, kommunerna och landstingen³, men också Europeiska unionen, till kulturpolitiska insatser och ansvarstaganden. Strategin från 1974 då

³ I begreppet landsting inbegrips i vår utredning även regionerna. Likaså inbegrips i begreppet de samverkansorgan (lag [2002:34] om samverkansorgan i länen) som i vissa län bedriver kulturpolitiska frågor.

staten via specialdestinerade bidrag till enskilda institutioner eller verksamheter i övrigt styrde främst landstingens kulturpolitiska handlande bör dock överges. Nya modeller behöver utvecklas.

Också statens kulturpolitiska samspel med kommunerna behöver utvecklas. Det följer redan av att kommunerna inom den offentliga sektorn har huvudansvaret för flera av de kulturpolitiska breddinsatserna som vi nu även vill ge högre prioritet också i statens politik – exempelvis kulturskola, folkbibliotek, tillämpningen av plan- och bygglagen (1987:10) och tillhandahållandet av lokaler för kulturell verksamhet. Kommunernas ansvar för skolan bör också nämnas i sammanhanget.

Formen för det nya samspelet mellan staten, landstingen och regionerna har vi kallat portföljmodellen. Det är vår *sjunde punkt* i programmet. Den bygger på att staten lämnar samlade bidrag till den regionala nivån som stöd för deras kulturinsatser. Detaljföreskrifter om bidragets användning ska begränsas. De ersätts successivt av en förhandlingsordning där staten redovisar sina kulturpolitiska prioriteringar och lämnar bidraget i utbyte mot landstingens eller regionernas förslag om hur de – avstämt med den politik de själva prioriterar – avser att realisera politiken. Överenskommelser träffas.

Modellen bygger på ett samlat statligt agerande gentemot landstingen och regionerna och förutsätter därför en statlig myndighetsreform inom kulturområdet, (punkt 9 nedan). Den förutsätter också arbete med kartläggningar och strategier då många aktörer görs delaktiga. Vidare förutsätter den utbyggda och löpande kontakter mellan de politiska nivåerna samt uppföljning och utvärdering av de politiska insatserna av en art som hittills nästan helt har saknats.

Portföljmodellen är i vårt förslag nära kopplad till utvecklingen av kulturpolitiken som en aspektpolitik. Modellen avspeglas också i våra förslag till nya kulturpolitiska mål. Vi utvecklar förslaget om portföljmodellen och motiven för det närmare i kapitel 12.

8. Ny strategi för stöd till kulturskapande

Det *åttonde* av våra huvudförslag gäller kulturpolitikens omorientering från dagens inriktning på små, selektiva och specialinriktade kulturstöd, där inte bara de statliga förvaltningsmyndigheterna utan t.o.m. regering eller riksdag kan fatta beslut om små bidrag till specifika ändamål.

Detaljfördelning och specialiserad bidragsgivning tror vi helt enkelt inte hör hemma i en modern politik utan bör så långt möjligt decentraliseras från de statliga förvaltningsmyndigheterna, och det ansvariga departementet.

Mycket tyder på att ett selektivt arbetssätt står i en grundläggande motsats till en mer generell verkande politik och hindrar utvecklingen av en sådan. Därför förordar vi starkt att politiken distanseras från den arbetsformen.

Förslaget om en ny modell för statens samspel med landstingen och kommunerna är vårt viktigaste förslag för en utveckling i denna riktning.

Men även om vi förordar mer generella statsstöd som grundprincip, så ska givetvis staten fortfarande förfoga över andra former av bidrag än dem som vi föreslår fördelade på regional nivå. Det handlar t.ex. om stöden och ersättningar till enskilda konstnärer. Vi tror att dessa på ett mycket verkningsfullt sätt kan samspela med andra stödformer inom den föreslagna förvaltningsmyndigheten för konstarterna. Förslaget innebär ökad uppmärksamhet åt konstnärspågående och en ökad kulturpolitisk tyngd bakom krav på högre ersättningsnivåer för konstnärligt arbete. I kulturpolitikens uppdrag ligger också statens särskilda uppmärksamhet på – och erkännande av – den kultur och de kulturyttringar som de nationella minoriteterna representerar. Särskild uppmärksamhet i de statliga insatserna ska också ges funktionshinderades villkor för deltagande i kulturlivet.

De statliga stöden, utanför den s.k. portföljmodellen, behandlar vi närmare i kapitel 13.

9. Arkitektur för en förnyad kulturpolitik

Vi har i grundanalysens kapitel 3 beskrivit hur kulturpolitiken efter hand under efterkrigstiden kommit att definieras och avgränsas på ett allt mer entydigt sätt. Den processen går hand i hand med att frågor, uppgifter och ämnen i kulturpolitikens ytterkanter förts över till andra politikområden. Samtidigt som politiken avgränsas blir de ämnen som finns kvar alltså färre.

Vi uppfattar det också som om det politiska intresset alltmer koncentreras på de ämnen som kommit att uppfattas som dess mest centrala avsnitt, dvs. professionellt kulturskapande och institutionernas verksamhet. De verksamheter och områden som ligger

längre ut på kulturpolitikens ”flanker” tenderar att successivt fjärmas från politikens centrum och i allt mindre grad omfattas av de politiska perspektiv som utvecklas.

Vår bedömning är att kulturpolitiken knappast tål ytterligare perspektivkrämpning. Utvecklingen behöver gå i motsatt riktning.

I stället för att domineras och styras av frågor som utgår från enskildheter i de olika ämnena, genrernas och verksamheternas villkor, behöver de generella politiska perspektiven och de samlade kulturpolitiska linjerna stärkas. Kulturpolitiken har alltså å ena sidan utvecklat ett alltför närsynt och detaljerat perspektiv på delar av sitt ansvarsområde, men har å andra sidan – kanske som en konsekvens – också svårt att utveckla ett politiskt perspektiv som täcker helheten.

För att råda bot på detta förordar vi som *punkt nio* ett generellt politiskt perspektivskifte, en ny arkitektur för kulturpolitiken. I stället för dagens finfördelade uppdelning i genrer och ändamål föreslår vi att ändamålen grupperas och organiseras i tre sfärer, vars indelning vi grundar på vår bedömning av hur kulturpolitikens huvudfrågor kommit att tona fram under det senaste decenniet.

Genom att gruppera kulturpolitikens uppgifter i ett begränsat antal sfärer, som var och en kan täcka en större del av det politiska perspektivet, vill vi motverka en allt för hög detaljeringsgrad med därpå följande byråkratisering. Vår avsikt är att samla ändamålen, men också skapa ökade förutsättningar för samverkan mellan sfärerna.

En sfär för frågor om arkiv, bibliotek och språk

Som den första sfären urskiljer vi arkiv- och biblioteksväsendena samt frågor om språk.

Grundläggande för att se dessa frågor i ett sammanhang är utvecklingen inom den digitala tekniken. Den innebär att det som varit den traditionella gränslinjen mellan en bok eller en tryckt skrift som mångfaldigas respektive en arkivhandling som är unik i princip redan är upphävd.

I centrum finns frågan om ökad tillgång till och bättre spridning av arkivens och bibliotekens information. Frågor om arkiv och bibliotek bör få en större tyngd och uppmärksamhet inom kulturpolitiken. Som vi bedömer det här även språkfrågorna till den här sfären.

En sfär för frågor om samtid, historia och livsmiljö

Till den andra sfären vill vi samla det kulturpolitiska avsnitt som gäller samtid, historia och frågor om livsmiljö i vid mening. Sfären urskiljer vi bl.a. som en konsekvens av våra slutsatser i grundanalysen om vår tids syn på kultur och kulturella behov.

För kulturarvsfrågornas del har vi i grundanalysen velat visa hur dessa successivt under de senare decennierna närmats sig samtiden från ”sin förvisning till historien”, dvs. de har bytt funktion från att utgöra en spegel för det moderna samhället, till att i stället vara en plattform för den kulturella reflexionen om hur dagens kultur ska byggas och utvecklas.

Det vill vi försöka ta till vara för en förnyelse av kulturpolitiken genom att plädera för en ny syn på relationen mellan samtid, historia och livsmiljö i vid mening.

Vi vill bredda de kulturmiljöperspektiv som kulturpolitiken i dag framgångsrikt hävdar i samhällsprocesserna. Vi vill också ge de konstnärliga yttringarna en starkare ställning i dessa processer.

En sfär för frågor om konstarterna

I en tredje sfär vill vi samla frågor om konstarterna – scenkonst och musik, film, litteratur samt bild och form. Trots att dessa frågor allmänt uppfattas som kulturpolitikens egentliga kärna, har vi fått uppfattningen att politiken inte agerar så kraftfull som den borde för att ge konstarterna goda villkor och bra förutsättningar att utveckla och spela sin roll i samhället. Ett mer sammanhållet politiskt perspektiv på konstarterna, där de gemensamma villkoren och frågorna lyfts fram till förmån för det specifika, rekommenderas därför. Här samlas också frågor som rör konstnärernas villkor, vilket borde betyda att dessa får en helt annan tyngd än i dag, då de är uppsplittrade på flera aktörer.

En sfär för mediefrågorna

Den fjärde sfären, slutligen, utgörs av dagens mediepolitik, dvs. frågor om dagspress, radio och TV. Den har vi, utifrån hur vårt uppdrag varit formulerat, inte studerat mer ingående. I grund och botten innebär dock vårt förslag om sfärer att det kulturpolitiska fältet i övrigt kommer att lika medieområdet när det gäller poli-

tikens detaljeringsgrad. På så sätt tror vi att vägen öppnas för en naturligare samordning och samsyn mellan mediefrågorna och kulturpolitiken i övrigt.

Förutom dessa sfärer kan – om man så vill – även folkbildningsfrågorna inom Utbildningsdepartementets ansvarsområde ses som en sfär.

Det bör sammanfattningsvis betonas att syftet med att urskilja sfärerna inte är att vare sig hitta eller konstruera några nya skarpa gränser inom den redan ganska smala kulturpolitiken. Tvärt om. Varje sfär i vårt förslag innehåller något av eller överlappar i någon mån de andra och meningen är att de tillsammans ska kunna konstituera en fungerande kulturpolitik efter de riktlinjer vi försöker skissa.

Sfärerna blir praktisk politik när de kommer att motsvaras av organisatoriska lösningar. Vi föreslår en förhållandevis omfattande kulturpolitisk förvaltningsreform, avsedd att genomföras i ett antal steg. Våra organisationsförslag är dock sekundära i förhållande till den indelning som vi i första hand vill relatera till politikens innehåll. Avsikten är att färre men stabilare myndigheter bättre ska kunna samverka såväl inbördes som med företrädare för andra intressen i samhället och utveckla rikare nätverk för kulturpolitikens vidkommande. På så sätt tror vi att kulturpolitiken av fler kan uppfattas som viktig.

På olika ställen i grundanalysen har vi pekat på hur kulturpolitikens utveckling med den successiva tillväxten av nya myndigheter och specifika organisationslösningar för enskilda uppgifter och frågor skapat ett organisatoriskt grundproblem. 1974 års kulturpolitik innehöll en klar ansats till organisatorisk förnyelse, men det som kanske borde ha varit en startpunkt för ett fortsatta utvecklingsarbete kom i stället att bli en insats som organisatoriskt fryste förvaltningsorganisationen i en ordning som nu är mer än 30 år gammal.

Den reform vi förespråkar kan allmänt sett utgöra en förutsättning för att kulturpolitiken ska få den exekutiva organisation som behövs för omställningen enligt punkterna i vårt förnyelseprogram. De syftar till ett stärkt medborgarperspektiv och till ökad tillgänglighet till kulturella uttryck.

I kapitlen 14–18 utvecklar vi vidare hur vi urskilt sfärerna, innehållet i den korresponderande förvaltningsreformen och vad vi menar kan uppnås med den strategi som den nya arkitekturen representerar.

10. En ny syn på institutionerna

Den *tionde, och sista, punkten* i vårt förnyelseprogram handlar om kulturinstitutionerna. I grundanalysen har vi velat visa på den särskilda roll som institutionerna har för kulturpolitikens förnyelse, likaväl som för att vidmakthålla dess kontinuitet.

Vår uppfattning är att tillräcklig uppmärksamhet sannolikt inte har ägnats kulturinstitutionernas uppgifter när det gäller att spegla den rådande samhälleliga kultursynen eller deras uppgifter i relation till omgivande samhälle och det icke-institutionella kulturlivet. Frågor på detta tema, där inte minst villkoren för ledarskap i institutionerna betonas, tar vi upp i kapitel 19.

Samhället utvecklas snabbt och kulturinstitutionerna är av grundläggande betydelse för att särskilt markera vikten av olika kulturfrågor. Därför måste också institutionerna utvecklas, förnyas och vidmakthålla sin relevans i samhället. Kulturpolitiken ska stödja institutionerna i dessa hänseenden. Frågor om ledarskap och rekryteringar som speglar mångfalden i samhället hör till områden som behöver uppmärksammas.

Institutionernas speciella uppdrag i kulturpolitiken behöver utvecklas. De bör ha en större självständighet i relation till den politiska styrningen än t.ex. förvaltningsmyndigheterna. De bör ges långsiktigt formulerade uppdrag.

8 Mål för kulturpolitiken

Vårt förslag:

Den nationella kulturpolitiken ska, med utgångspunkt i demokrati och yttrandefrihet, bidra till samhällets utveckling genom att främja öppna gemenskaper och arenor som är tillgängliga för var och en. Den ska möjliggöra kommunikation mellan olika individer och grupper, skapa förutsättningar för kulturupplevelser och bildning samt verka för att alla ges möjlighet att fritt utveckla sina skapande förmågor.

Statliga myndigheter och institutioner ska, utifrån arten av sina uppgifter och ansvarsområden, arbeta för

- att främja mångfald, kulturell pluralism och internationellt samspel,
- att stödja konstnärligt skapande och ge plats för konstens förmåga att gestalta, bryta mönster och vidga det möjligas rum,
- att kulturarvet bevaras, brukas och tolkas,
- att kulturell kompetens och kreativitet används för att bidra till en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling,
- att information och kunskaper görs tillgängliga och förmedlas.

Målen bör vara vägledande för offentlig kulturpolitik även utanför det statliga området.

Den första punkten i vårt förnyelseprogram gäller nya mål för kulturpolitiken. Vi har redovisat de mål som tidigare har gällt för kulturpolitiken i kapitel 4 och 5. Det gäller såväl den första generationen av mål från 1974 som de reviderade målen från 1996.

8.1 Mål för olika syften

Som tidigare framgått är det inte självklart vad som är syftet med målen. I själva verket kan det finnas många olika ambitioner som delvis glider i varandra, men också konkurrerar inbördes. Vi väljer att särskilt peka på att de politiska målen kan ha följande syften, nämligen:

- att styra,
- att inspirera,
- att beskriva,
- att prioritera.

Styrande mål

Att målen ska vara *styrande* är det i de flestas ögon mest självklara och egentliga syftet. 1974 års kulturpolitiska mål är också tillkomna vid en tidpunkt då idéerna om målstyrning hade börjat tränga in i den offentliga förvaltningen men dittills inte prövats inom kulturområdet. Det fanns en debatt om att politik som tänktes förverkligad genom regler och bestämmelser långt ifrån alltid ledde till avsett resultat. Därför borde de offentliga verksamheterna styras av mål som på ett bättre sätt än enbart som regler kunde peka ut och tydliggöra politikens syften inom olika områden. Förebilden till de kulturpolitiska målen torde närmast ha hämtats från socialpolitiken.¹

Till målstyrningens grundidé hör att målen ska kunna följas upp och utvärderas så att det kan bedömas om de politiska åtgärderna fått avsedd verkan. Detta öppnar givetvis för frågan om målens detaljeringsgrad eller tydlighet, vilket ofta i praktiken visar sig vara samma sak. Ett av målstyrningens grundläggande problem gäller hur tydligt mål ska formuleras. Mål som är alltför övergripande och öppet formulerade blir svåra eller omöjliga att följa upp på något meningsfullt sätt. Men mål som är alltför entydiga och detaljerade tenderar att få besvärande likheter med den regelstyrning som målstyrningen är tänkt att ersätta.

Det ligger i sakens natur att mål, som likt de kulturpolitiska målen, ska gälla för ett helt politikområde måste vara översiktliga till sin karaktär. Men därmed blir de också svåra att följa upp.

¹ Utredningens ordförande Paul Lindblom hade tidigare erfarenhet av målstyrning från det socialpolitiska området.

Politikens fortsättning kan inte grundas på någon fast kunskap om huruvida den varit lyckosam eller inte såvitt gäller om målen förverkligats. Försök att göra mer systematiska utvärderingar av mål som har en övergripande karaktär brukar av naturliga skäl därför sällan leda till några tydliga slutsatser.

Detta beror nu inte bara på frågor om tydlighet och detaljeringsgrad, utan hänger också ihop med en av målstyrningens andra grundläggande svårigheter. Den gäller frågan om kausala samband mellan orsak och verkan. Idén är som bekant att politiska mål ska ange hur politikens redskap (t.ex. myndigheternas agerande) ska användas och att detta i sin tur leder till samhällseffekter inom det avsedda området. Men politik är ju inget naturvetenskapligt laboratorieexperiment och därmed går det sällan att visa på direkta eller enkla samband mellan politik och samhällseffekter av detta slag.

Målstyrningen har nu gällt som en doktrin inom svensk statsförvaltning under tre decennier. Stor möda har lagts ned på att hitta vägar runt de problem kring uppföljning och mätbarhet som så uppenbart ligger inbäddade i själva grundtanken.

Inspirerande mål

Under tiden som målstyrningen tillämpats har den gått igenom olika faser i fråga om hur den närmare ska utformas. Den debatt som förts under tiden har också haft sin återspeglning inom kulturpolitiken. Det gäller t.ex. skillnaderna mellan utredningsförslagen från 1972 års kulturråd och 1974 års kulturpolitiska proposition där, som vi sett i kapitel 4 propositionen inte förde vidare utredningens förslag om mycket tydliga samband mellan mål och åtgärder.

Sammantaget har tanken att de samlade kulturpolitiska målen skulle vara målstyrande i begreppets egentliga och påtagliga mening efter hand kommit att tonas ned. Utan att regeringen för den skull i propositionerna direkt tagit avstånd från tanken på styrande mål, har i stället dess funktion av att vara inspirerande, vägledande och visionsskapande betonats.

Detta hänger inte bara ihop med de problem som är förknippade med målstyrningen, utan också med kulturområdets allmänna karaktär. Här finns ett samspel mellan staten, kommunerna och landstingen där en direkt statlig styrning, via tydliga mål av olika skäl inte eftersträvats. I 1974 års proposition löstes denna fråga

genom att målen explicit avgavs gälla bara för de statliga myndigheterna och verksamheterna i övrigt medan de tänktes vara just inspirerande för politiken i kommunerna och landstingen.

I 1996 års proposition, när politiken uttryckligen formuleras som en nationell politik, löstes frågan genom att de mål som innehåller entydiga uppmaningar till ett specifikt handlande förs in i särskilda underordnade mål som bara skulle gälla för de särskilda delsektorerna och där dessa explicit handlade om statens insatser. Även om dessa mål oftast är mer precisa än de övergripande målen, är det inte ändå inte självklart att de skulle vara lättare att följa upp.

Men tendensen att göra målen mer inspirerande än styrande beror också på att kulturpolitiken i så hög grad handlar om kulturella yttringar som inte, liksom flertalet kulturinstitutioner, ligger inom ramen för det offentliga huvudmannaskapet. Här är ju kulturpolitikens huvudidé att den ska skapa förutsättningar för kulturlivet i vid mening runt om i landet.

Visserligen kan det sägas att frågan om styrning gäller *hur* de offentliga verksamheterna ska agera när de ska främja ett kulturliv där friheten från offentlig och politisk styrning är en grundfråga. Men i den praktiska tillämpningen blir inte gränsen alltid så enkel att upprätthålla. Eftersom politiken i hög grad arbetar via bidrag och anslag, finns självklart alltid problemet med att kulturlivets aktörer anpassar sin verksamhet och sitt kulturella skapande efter vad som uppfattas som gångbart hos anslagsgivarna.

Detta problem måste kulturpolitiken alltid försöka hantera. En naturlig början är att undvika mål som öppnar för en alltför tydlig styrning av det kulturliv som politiken säger sig ha till uppgift att främja.

Att kulturpolitikens mål – alldeles oavsett målstyrningens teoretiska och tekniska brister – tenderar att distanseras från att vara tydliga och styrande mål har en bakgrund i dessa förhållanden.

Beskrivande mål

Att målen orienteras mot att vara mer inspirerande än styrande löser nu inte styrningens problem. Dessa finns kvar och måste hanteras på något sätt. Kulturpolitiken företer också många drag som visar att den är svår att styra även i de hänseenden där den politiska styrningen är både legitim och nödvändig.

När målens inspirerande funktion betonas är det emellertid rimligt att frågan ställs vad målen i grund och botten inspirerar till liksom vem eller vilka som är tänkta att bli inspirerade.

Här finns en viktig skillnad mellan dagens förhållanden och 1974. När 1974 års mål formulerades fanns inga tidigare motsvarigheter och de nya målen fyllde syftet att manifesteras och tydliggöra hela politikområdet som sådant. De signalerade att kultur generellt sett var en viktig samhällsfråga och kanske var det detta som uppskattades mest av den kulturintresserade allmänheten, av kulturskapare och kulturarbetare och av dem som arbetade i kulturförvaltningarna. Målen sammanfattade politiken och dess viktigaste funktion var att sätta kulturpolitiken på den politiska kartan.

I det perspektivet kan man lite vanvördigt påstå att målens närmare utformning kanske inte spelade så stor roll. När vi i kapitel 4 analyserat 1974 års politik har vi emellertid sett att politiken är mycket väl förankrad i den syn på relationen mellan politik och kultur som fanns etablerad från åren kring 1930 och att den mycket tydligt framstår som en fortsättning på initiativ som tas tidigare, inte minst under 1960-talet. Målen inspirerar därför inte i första hand till en ny politik, utan till en större uppmärksamhet på den politik som i sina huvuddrag redan fanns, men som under några år drevs med en högre intensitet.

Man kan alltså säga att målen är tautologiska i förhållande till den politik som redan förs.² Därför finns det skäl att fråga sig i vilken utsträckning de fortfarande kan anses ha en inspirerande och vägledande funktion som ofta sägs vara avsikten.

Men om beskrivande mål inte är det bästa för förnyelsen av politiken, fyller de å andra sidan funktionen att markera och slå fast de avseenden där kontinuitet ska råda. Kulturpolitiken har en både tydlig och viktig uppgift när det gäller insatser för grundläggande värden i samhället som t.ex. demokrati och yttrandefrihet. Det är knappast överflödigt att sådana förutsättningar upprepas i kulturpolitiska mål.

Mål för politiska prioriteringar

Går man närmare in i debatten om 1996 års mål har vi i kapitel 5 beskrivit att den inte handlade om några stora, principiella skillnader i uppfattning mellan de politiska partierna. Tvärt om rådde i allt

² Jfr Tarschys, Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat.

väsentligt enighet om kulturpolitikens inriktning. Det kan knappast göras gällande att t.ex. de ändringar i propositionsförslaget som blev en följd av utskottsbehandlingen³ på något mer ingripande sätt ändrade den inriktning på politiken som angavs i propositionen. Inte heller reservationerna från företrädare för oppositionen kan sägas ha varit av sådan art.

I stället har den politiska diskussionen om kulturpolitikens mål kommit att gälla olika nyckelbegrepp som kanske mer hänger ihop med politisk profilering än med prioritering. Det gäller sådana frågor som t.ex. synen på kulturverksamheterna i relation till marknadskrafterna, kulturens "egenvärde" eller betoningen av t.ex. bildning eller internationell orientering. Sådana profileringar är viktiga för det politiska livet och den politiska debatten. En kulturpolitik i total politisk enighet är troligen inte eftersträvansvärd.

Diskussionen om de kulturpolitiska prioriteringarna har, i varje fall såsom de förts under senare år, emellertid knappast berört frågan om kulturpolitikens målstyrning. De påverkar i begränsad omfattning frågan om huruvida målen uppfattas som inspirerande eller inte, utan de ansluter snarast till det beskrivande draget i målen. I hög grad gäller det hur politiken genom målen ska beskrivas, en nog så viktig fråga. Beskrivningen kan ju aldrig bli helt objektiv så att den i alla enskildheter delas av alla.

När frågan om nya eller reviderade mål blir aktuella, såsom med vårt utredningsuppdrag, blir frågan om att ändra eller ta bort formuleringar som uttrycker politiska prioriteringar emellertid grannläga. Det gäller särskilt för en utredning som inte innehåller politisk representation.

Sammanfattande slutsatser

Med detta resonemang kan vi dra slutsatsen att frågan om kulturpolitiska mål kan diskuteras utifrån (minst) fyra viktiga aspekter, nämligen som uttryck för styrning, för inspiration, för beskrivning eller för profilering. Så länge det råder en allmän och grundläggande politisk enighet om kulturpolitiken så kan målen som beskrivning av politiken också avspegla olika politiska profileringar, utan att det svarar mot avgörande skillnader i fråga om dess inriktning.

³ 1996/97:KrU1.

Hur de kulturpolitiska målen bedöms och vilken typ av mål som efterfrågas för politiken, beror på vid vilken av aspekterna eller funktionerna hos målen som man fäster störst vikt vid eller rangordnar dem inbördes. Den som fäster störst vikt vid t.ex. hur målen kan verka inspirerande kommer ganska säkert att ha många synpunkter på mål som är formulerade med tanke på att vara styrande, etc.

Vi anser att alla de fyra aspekterna är viktiga och speglar legitima krav som ska kunna ställas på de kulturpolitiska målen. Vårt förslag till nya mål måste kunna klara en granskning från i vart fall dessa fyra vinklar.

Men det förutsätter att de olika typer av krav och förväntningar på målen som följer av aspekterna kan fördelas mellan olika delar av målen. Hur vi vill försöka lösa den uppgiften illustreras i det följande.

8.2 Vårt förslag till nya mål för kulturpolitiken

8.2.1 Målen inledning

Det är önskvärt att målen ska kunna läsas självständigt och uppfattas på ett likartat sätt av så många som möjligt. Till förslaget motivering och tolkning vill vi därför framhålla följande.

Förslaget innebär att målen är delade på dels vad vi vill kalla en inledning eller kanske en grundsats, dels på satser som avser att vara mer exekutivt orienterade.

Inledningen ska fånga det vi anser bör vara kulturpolitikens grundläggande uppdrag i den politiska sfären. Vi har i inledningen till kapitel 7.1 ovan, redovisat varför vi uppfattar människors *kommunikation, gemenskaper och skapande förmågor* som kulturpolitiken yttersta och viktigaste frågor.

Det människan kan åstadkomma hänger ihop med vad hon får av andra, dvs. genom kulturupplevelser och genom bildning. Detta bör komma till uttryck i en inledning som vi anser borde kunna möta en allmän politisk uppslutning och som också kan ha lång varaktighet. Vår utredningen innebär, totalt sett, en plädering för att på ett nytt sätt sätta dessa frågor i politikens centrum, bl.a. genom ett tydligare samspel med det civila samhället.

Vi tror att det svarar mot vår tids behov. Formuleringarna är entydiga i att kulturpolitiken ska ha vars och ens kulturella behov

och möjligheter som mål. De kulturpolitiska insatserna behöver löpande prövas mot om de kommit att tjäna mer avgränsade, enskilda intressen.

I relation till diskussionen i tidigare avsnitt 8.1 är inledningen således i hög grad beskrivande. Den syftar till att slå fast kulturpolitikens grundläggande funktion.

Politiken bör vara *nationell*, dvs. dess grundidé bör uppfattas lika inom hela den offentliga sfären, men den ska också kunna vinna uppslutning inom samhället i vid mening. I detta vill vi markera kontinuitet gentemot de gällande målen från 1996.

Att slå fast kulturpolitikens anknytning till *demokrati och yttrandefrihet* kan möjligen anses överflödigt. Dessa företeelser är ju stadfästa i grundlagarna och på det sättet inte beroende av politiska mål. Dock anser vi att kulturpolitiken, såsom ofta hävdats, är av betydelse för demokratin och yttrandefrihetens reella innehåll. Det är inte heller någon självklarhet att kulturella uttryck eller strävanden alltid är sådana att de ligger i linje med de värderingar som demokratin och yttrandefriheten bygger på. Därför är det viktigt att den nationella kulturpolitiken ska utgå från demokratin och yttrandefriheten som överordnade värden.

Politiska prioriteringar

Om inledningen således syftar till att fånga kulturpolitiken "ovanför dagsaktualiteterna" menar vi att förslaget andra del bör ha ett större utrymme för politiska prioriteringar. Vi föreställer oss inte att det skulle finnas stora politiska skillnader i fråga om synen på värdet av vare sig konst eller kulturarv. Men vi tror ändå att kulturpolitiken allmänt gagnas av att de politiska partierna, under den nivå där de flesta ändå är ense, i den andra delen av målens formulering kan tydliggöra såväl profileringar som prioriteringar och förslag om närmare inriktning.

Vi tänker oss att de mål som strecksatserna uttrycker bör både kunna bytas ut, formuleras om och ges olika betoningar beroende på politikens utveckling. På så sätt vill vi möta politikens behov av kulturpolitiska prioriteringar.

Decentraliserad målstyrning

Den formulering som föregår de enskilda strecksatserna och som vänder sig till de statliga myndigheterna och institutionerna, motsvarar vår ambition att få målen att fungera i förhållande till det vi ser som en utvecklad och moderniserad målstyrning. Vi uppfattar inte att strategin från 1996 med upprättandet av mål på olika hierarkiska nivåer varit rätt väg för att täppa till glappet mellan övergripande mål och styrning av den offentliga förvaltningen. Mål för avgränsade delar av kulturpolitiken kan ha ett stort värde, inte minst när nya avsnitt eller uppgifter ska introduceras,⁴ men många mål på olika nivåer blir lätt motsägelsefulla, svåra att hålla överblick över och motverkar tydliga prioriteringar.

Vi har också velat lägga särskild vikt vid att kulturpolitiken börjar fungera utifrån samlade prioriteringar och en strategi som inte individualiseras till specifika områden eller genrer. I grunden samma politiska prioriteringar bör få uttryck inom alla politikens tillämpningsområden, även om uttrycken bör kunna se högst olika ut.

Vår tanke är därför att regeringen eller riksdagen normalt inte bör lägga fast särskilda mål vare sig för enskilda delar av kulturområdet eller för dess olika aktörer, myndigheter eller institutioner. Erfarenheterna visar att en så tillämpad målstyrning sällan fungerar särskilt bra. Målen tenderar att bli för allmänna och övergripande för att de facto kunna vara vägledande för myndigheterna. Alternativt blir de för detaljerade och närmar sig då den regelstyrning som bör undvikas.

I stället bör det vara myndigheternas och institutionernas ansvar att utifrån de mer övergripande mål som regeringen eller riksdagen lägger fast, redovisa förslag om hur målen kan få genomslag i myndighetens eller institutionens verksamhet. Regeringen bör å sin sida diskutera och värdera myndigheternas och institutionernas förslag om hur de ska kunna arbeta mot målen. Uppföljningen bör ske med utgångspunkt från de åtaganden som gjorts.

Genom att formulera de statliga myndigheternas ansvar i relation till *arten av deras uppgifter och vidden av deras ansvar* markerar vi att myndigheternas sätt att arbeta mot målen bör skilja sig åt. Alla ska inte göra samma saker, utan det som organisationen är bäst lämpad för.

⁴ De särskilda målen för arkitektur, form och design i 1996 års proposition tror vi t.ex. var av stort värde.

Vi anser att regeringen bör utveckla olika former av styrning i relation till de myndigheter som har typiska förvaltningsuppgifter respektive de myndigheter och institutioner som själva arbetar med kulturproduktion av den ena eller andra arten. Detta utvecklar vi vidare i kapitlen 14 respektive 19.

Det är angeläget att hela den offentliga förvaltningen så långt möjligt kan arbeta i samma riktning i förhållande till gällande kulturpolitiska mål. Genom den avslutande satsen, efter strecksatserna, vill vi markera värdet och vikten av att kommuner och landsting gör insatser i samma riktning som staten. Här är det dock viktigt att slå fast att kulturpolitiska insatser inom landsting och kommuner, så snart de inte styrs av lagstiftningen, sker med de prioriteringar som kommunerna och landstingen själva beslutar om.

I den här delen är målen alltså vägledande eller inspirerande utanför det statliga området.

I kapitel 12 utvecklar vi frågan om det kulturpolitiska samspelet mellan stat, kommun och landsting.

8.2.2 De enskilda målen

När det så gäller de mål som de enskilda strecksatserna uttrycker har vi följande kommentarer.

-att främja mångfald, kulturell pluralism och internationellt samspel

Att främja kulturell mångfald finns som ett mål redan för den gällande politiken. När det fördes in 1996 innebar det en nyhet gentemot målen från 1974. Målet bör bibehållas men bör ges en mer framskjuten plats, eftersom kulturpolitiken, som vi ser det, i hög grad under kommande år kommer att handla om hur olika former av mångfald och olikheter mellan människor ska kunna existera jämsides, befrukta varandra och bidra till ett gott samhälle.

Detta korresponderar också mot att den inledande formuleringen så starkt betonar kulturpolitikens syfte att nå alla. "Alla" betyder för oss mångfald, inkluderande grupper som från olika perspektiv kan uppfattas som underprivilegierade eller marginaliserade i relation till dagens kulturpolitik.

Självva ordet mångfald har i varje fall inom kulturpolitiken ofta fått en knytning till mångfald i etnisk mening. Den etniska mångfalden innebär utmaningar för samhället och innehåller samtidigt rika möjligheter. Genom vårt förslag till formulering om mångfald och kulturell pluralism, vill vi emellertid markera att den etniska mångfalden är en del – om än en viktig sådan – av det flertal frågor om mångfald som vi tror framöver kommer att präglade kulturpolitikens dagordning.

I ett mångfaldsperspektiv ingår, enligt vår uppfattning, en stark betoning på strävan efter jämställdhet och jämlikhet.

Vi har sett det som naturligt att ange det internationella samspellet som en del av kulturpolitikens mångfaldsperspektiv. Att utvecklingen på det kulturella planet i dag i hög grad får sin prägel genom information och kontakter som är oberoende av nationsgränserna är kanske onödigt att påpeka. Likväl är det viktigt att kulturpolitiken aktivt och på olika vägar bejakar den utvecklingen.

Vi erinrar om att Sverige har skrivit under Unescos allmänna förklaring om kulturell mångfald. Det dokumentet antogs av Unesco 2001 och av FN:s generalförsamling följande år. Som medlemsstat förbinder sig Sverige ”att främja utbyte av kunskap och bästa praxis rörande kulturell pluralism i syfte att i heterogena samhällen verka för att människor och grupper med olika kulturell bakgrund får delta i samhällslivet” (§ 3).

- att stödja konstnärligt skapande och ge plats för konstens förmåga att gestalta, bryta mot mönster och vidga det möjligas rum

Konsten är ett centralt uttryck för vår kultur, kanske det allra viktigaste men vi har ingen ambition att närmare försöka ringa in dess betydelse. Konstens livskraft, förnyelse och utveckling tror vi hänger samman med att den ges förutsättningar att utvecklas fritt. Den friheten tror vi att staten bäst kan främja genom att stödja konstnärligt skapande och vara beredd att ge utrymme åt de konstnärliga yttringarna. På den allmänna nivån finns det inte heller skäl att skilja mellan olika konstnärliga genrer eller mellan professionellt utövad och annan konstnärlig verksamhet. Skillnader i ansvaret för sådana frågor bör i stället preciseras i uppdragen till de enskilda myndigheterna och institutionerna.

Vi har försökt att fånga något av det som vi uppfattar som centralt i konstnärligt skapande, nämligen att söka efter och visa

mot det som samhället annars ännu inte märkt eller sett. Ett mål av detta slag innebär att politiken i sin relation till konstnärligt skapande måste klara att förhålla sig till företeelser som tänjer eller bryter mot etablerade normer.

- att kulturarvet bevaras, brukas och tolkas

Vi har i fråga om den hittillsvarande kulturpolitikens andra huvudområde, kulturarvet, något utvecklat formuleringen från 1996 års proposition. Redan den gällande formuleringen speglar på ett bra sätt att frågor om kulturarvet handlar om bevarande, men också om hur kulturarvet används och utnyttjas i samhället. Bevarande av kulturarvet sker inte neutralt, utan har alltid syften som är relaterade till hur historien och innebörden av kulturarvet tolkas i samtiden.

Så är det, men kulturarvet ska också bevaras för framtiden. Att kulturarvet förmedlas vidare till kommande generationer är ett viktigt uttryck för samhällets framtidstro.

På samma sätt som i de gällande målen formulerar vi ordet kulturarvet i bestämd form singularis. Vi undviker på så sätt att tala om olika kulturarv. En sådan terminologi leder, som vi ser det, bara till försök att dela upp det kulturarv, som i grunden förenar människor, på olika förmenta tillhörigheter.

Konstnärligt skapande och vård av kulturarvet är självfallet verksamheter av de mest skiljaktiga karaktärer och syften men vi vill särskilt understryka vår uppfattning att den till det yttre strikta uppdelning som ofta görs inom kulturpolitiken mellan å den ena sida det konstnärliga området och å den andra frågor om kulturarvet, hänger samman med 1900-talsmodernitetens kultursyn. Vi vill i stället betona både konsten och kulturarvet som visserligen olika kulturella yttringar, men ändå i båda fallen yttringar i och av samma samhälle.

Konsten använder ofta formen att *visa* på sammanhang som annars inte kan uppfattas. Frågor om kulturarvet hanteras ofta genom berättande och berättelser. Men mellan ett konstnärligt visande och berättelserna om historien finns många övergångar.

Vi har noterat en påtaglig utveckling bland kulturinstitutionerna som gör att det blir allt svårare att dela in dem i institutioner för konst respektive för kulturarv. Museerna, även de kulturhistoriska museerna, illustrerar gärna sina uppdrag med hjälp av konstnärliga

uttrycksmedel medan institutionerna inom konstområdet, t.ex. inom scenkonsterna, med alla rimliga mått i hög grad är inriktade på att tradera och förmedla ett kulturarv.

Vi har formulerat oss så att det skall vara tydligt att uppgiften att bevara, bruka och tolka kulturarvet är något som står öppen för envar och allra minst är något exklusivt ansvar för myndigheter och institutioner. Det tolkande inslaget i målet öppnar för en mångfald perspektiv på det kulturarv som tillhör alla.

Vi vill här särskilt nämna de nationella minoriteternas kulturarv i Sverige. I denna del är Sverige folkrättsligt förpliktad att aktivt främja de nationella minoriteternas möjligheter att bibehålla och utveckla de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, vilket innefattar bl.a. språk, traditioner och kulturarv (artikel 5, Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter).

I sammanhanget kan framhållas samernas ställning som ett urfolk i Sverige – liksom i Norge, Finland och Ryssland. Samernas folkrättsliga krav på kulturell särbehandling i Sverige har bekräftats av riksdagen vid ett flertal tillfällen.⁵

- att kulturell kompetens och kreativitet används för att bidra till en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling

Vi pläderar i vår utredning starkt för att kulturpolitiken bör utvecklas mot det vi kallar en aspektpolitik, dvs. att insatser inom det kulturella området bör sättas i samband med politik inom andra samhällsområden. Med den syn på kultur som vi företräder är det naturligt att betona att det finns kulturella aspekter på i princip alla samhällsfrågor som behöver få genomslag och beaktas.

Målet om tillvaratagande av kulturell kompetens och kreativitet är vårt sätt att markera att kulturpolitiken på ett delvis nytt sätt, men framför allt mycket tydligare än hittills, bör vara inriktad på olika former av samhälleliga samspel. Målet är formulerat bl.a. med tanke på att korrespondera med att mycket av samhällsplaneringen drivs på lokal, regional och nationell nivå inom den offentliga sfären. Där ligger i dag fokus på att hantera frågor om social, miljömässig och ekonomisk utveckling i ett samlat perspektiv.

Vi räknar med att de ambitioner som målet uttrycker ska kunna komma till uttryck i de överenskommelser som staten och lands-

⁵ Grundlagsutredningen föreslår att samerna särskilt ska omnämnas i regeringsformen (*En reformerad grundlag*, SOU 2008:125).

tingen bör träffa enligt den ”portföljmodell” vi föreslår (jfr. punkten 7 i förnyelseprogrammet, ovan) samt även få gensvar i den dialog vi föreslår med det civila samhällets aktörer.

- att information och kunskaper görs tillgängliga och förmedlas

Genom ett mål som särskilt tar sikte på förmedling av information och kunskaper önskar vi markera betydelse av att kulturpolitiken har ett starkt fokus på de nya villkor som den digitala tekniken skapar för både spridning av och tillgänglighet till information – och därmed till olika kulturyttringar i ett brett spektrum. Information är inte detsamma som kunskap. Med den digitala tekniken sprids också kunskap, men det behövs också nya kunskaper för orientering, sovring och val i informationssamhällets överflöd. Att bibringa människor sådana kunskaper bör vara en viktig fråga för kulturpolitiken.

8.2.3 Några mål vi inte fört vidare

Slutligen bör vi något redovisa våra bedömningar i fråga om nuvarande mål som vi inte föreslår förnyade. Det gäller t.ex. det nuvarande målet om internationellt kulturutbyte.

Konstens kvalitet

Vi har, efter noggranna överväganden, valt att inte föreslå något mål som syftar på konstnärlig kvalitet, eftersom vi inte tror att ett sådant egentligen kan vara meningsfullt. Innebörden av konstnärlig kvalitet har hittills inte kunnat preciseras. När man ändå försökt göra det så har det visat sig att den konstnärliga utvecklingen regelmässigt sökt sig mot uttrycksformer som brutit mot etablerade normer om kvalitet.

Kulturpolitiken bör ta intryck av de erfarenheter som finns av detta.

Vi har noterat att krav på konstnärlig kvalitet har en tendens att gynna etablerade uttrycksformer och etablerade konstnärsgenerationer. Det finns, kort sagt, en motsättning mellan värnet av konstens frihet och krav på att konst ska uppvisa specifika kvaliteter, vilka de nu än kan vara.

Vi har inte fört vidare en formulering från de gällande målen att kulturpolitiken ska främja konstnärlig förnyelse. Vi bedömer att politiken främjar konstens förnyelse bäst genom att värna om dess frihet.

Kommersialismens negativa verkningar

Vi föreslår inte heller att målet om kommersialismens negativa verkningar förnyas. Tillsammans med frågan om konstnärlig kvalitet har frågan om kommersialismen varit den som haft den starkaste politiska och ideologiska laddningen inom kulturpolitiken. Som vi redan framhållit bedömer vi att frågan om konstnärlig kvalitet inte bör behandlas i målen då vi hellre vill betona betydelsen av konstens frihet. På motsvarande sätt tror vi att frågan om förhållandet mellan kultur och marknad numera uppfattas på ett annat sätt än vad som kan fångas i satsen om kommersialismens negativa verkningar.

Det har funnits en uppfattning om att konst och kulturyttringar som ska kunna existera på rent marknadsmässiga villkor, dvs. där utbudet ska styras av efterfrågan, vare sig blir tillräckligt rikt, mångfaldigt eller kvalitativt högtstående. Därför har också t.ex. de offentliga branschstöden inom kulturpolitiken i grunden setts som ett sätt att förmå marknadernas aktörer att agera mer kvalitetsorienterat än de annars skulle kunna ha gjort.

Det finns emellertid främst två skäl att frånga detta synsätt. Det ena är att det har sin otvetydiga koppling till 1900-talets ideologiska konfrontation mellan tro på marknad eller tro på statlig styrning och reglering. Den skiljelinjen håller sannolikt i dagens politiska landskap på att ersättas av en allmän medvetenhet om att både offentlighet och marknad behövs för ett fungerande samhälle och för en fungerande demokrati. Vi hoppas och tror att offentliga insatser inom kulturområdet inte behöver motiveras med att det behövs för att motverka marknadernas sätt att fungera, utan att det finns en väl spridd och förankrad uppfattning inom politiken att sådana insatser är nödvändiga för den kulturella utvecklingen.

Allt offentligt kulturstöd kan dock i någon mening sägas vara en korrigering av marknader, eftersom det ju knappast finns skäl att med offentliga medel ekonomiskt stödja kulturyttringar som klarar sig utan sådant stöd. I den meningen innebär kulturpolitiken som sådan ett erkännande av att samhällets kulturliv och kulturyttringar

inte enbart kan baseras på marknadens villkor. Det behöver därför inte ytterligare markeras i de kulturpolitiska målen.

Det andra skälet, som är mera tekniskt och praktiskt, är att marknadsvillkoren för kulturellt orienterade produkter nu ändras mycket snabbt som en följd av den digitala tekniken. Gårdagens regler om de ekonomiska villkoren för att lagra och sprida information är i princip upphävda så snart det handlar om det som kan föras över i digital form. Det som i går var dyrt kan i morgon vara billigt. Det som var svårtillgängligt kan bli lätt att få tag på, men även det omvända kan gälla.

9 Kulturpolitik, civilsamhälle och folkbildning

Vår bedömning: Det civila samhället utgör en stor och vital del av Sveriges kulturliv. Det har en fundamental roll att spela i arbetet för ett samhälle som präglas av öppna gemenskaper som är tillgängliga för var och en, och där alla ges möjlighet att fritt utveckla sina skapande förmågor. Det ger ett viktigt bidrag till kulturell pluralism och tillgången till kulturarv.

Kulturområdets civilsamhälle stöds inom ramarna för flera politikområden. Samverkan mellan dessa bör öka. Inte minst bör kulturpolitiken och utbildningspolitiken bedriva ett närmare samarbete rörande folkbildningsfrågorna samt finna former för ett bra samspel mellan båda politikområdenas insatser i förhållande till det civila samhället.

På regional och lokal nivå är stöd- och mäklarinstanser av stor betydelse.

Riksteatern bör fullfölja det utvecklingsarbete på arrangörssidan som syftar till att utveckla medborgarinflytande i den konstnärliga verksamheten och stärka samarbetet med regionala kulturinstitutioner. På sikt bör delar av de statliga resurserna till Riksteatern ingå i portföljmodellen.

Våra förslag:

- Regeringen bör ta initiativ till en dialog med de civilsamhälleliga organisationerna på kulturens område och med Sveriges kommuner och landsting (SKL) i syfte att ingå en överenskommelse liknande den som under hösten 2008 slutits på det sociala området. En sådan dialog bör inkludera bl.a. amatör- och arrangörsorganisationer, organisationer bildade på etnisk grund, kulturinriktade ungdomsorganisationer, lokalhållande organisationer, studieförbund, hembygdsrörelsen,

folkrörelsearkiv och de nationella minoriteternas organisationer.

- De statliga kulturinstitutionerna bör ges tydliga uppdrag att i högre grad inkludera det civila samhället i sina arbetsprocesser.
- De myndigheter som har ansvar för föreslagna sfärer inom kulturområdet bör också ha ansvar för att samråda med det civila samhället och dess nationella organisationer inom sitt område. Ansvaret bör komma till uttryck i instruktionerna för myndigheterna. Samma myndigheter bör även administrera det statliga stödet till vissa delar av området.
- Statens företrädare i förhandlingarna inom ramen för portföljmodellen, det nya Kulturrådet, bör arbeta för att stärka samarbetet med det civila samhället i regionerna. Det civila samhällets organisationer bör beredas möjlighet att delta i dessa dialoger.
- En översyn bör göras av hur Riksteaterns framtida uppdrag från staten bör vara utformat. Lämpligen kan en sådan översyn göras av den myndighet som vi föreslår för konstarterna.
- Bidrag till arrangörer inom musik och dans, arrangerande konstföreningar och länsbildningsförbund bör ingå i portföljmodellen. Detsamma gäller resurserna till Riksteatern för teaterkonsulenter och barnteaterkonsulenter.
- Ansvaret för en samlad utvärdering för att tillgängliggöra nya arbetsmetoder och goda exempel bör ges till det nya Kulturrådet. Samma myndighet bör också ges ansvar för att skapa samverkan i arbetet med att utveckla det offentligt ägda och finansierade kulturlivets kontaktytor mot kulturlivet i det civila samhället.

9.1 Inledning

I vår text definierar vi civilsamhället som den del av det offentliga livet som inte utgörs av stat, kommun, landsting eller vinstdrivande företag. Denna tredje sektor ser olika ut i olika länder och definieras på olika sätt i skilda teoretiska traditioner. En gemensam utgångspunkt är dock att det civila samhället baserar sig på människors frivilliga bidrag i form av arbete, pengar och engagemang, det vill säga varken på ekonomiska vinstintressen eller på

offentliga påbud.¹ Civilsamhället rymmer emellertid också mer informella nätverk, rörelser och sammanhang där människor samarbetar ideellt utan att det sker inom ramarna för en formell juridisk person. Mycket tyder på att sådana former ökar i betydelse i takt med Internets ökande betydelse som mötesplats. Det är med andra ord varken möjligt eller önskvärt att uttömmande beskriva dem som verkar inom civilsamhället. Tvärtom är dess frihet, flexibilitet och mångfald centrala värden.

I detta kapitel diskuterar vi i huvudsak de delar av civilsamhället som är verksamma inom kulturområdet, t.ex. amatörkulturens organisationer, hembygdsrörelsen, arbetslivsmuseer och ideella kulturarrangörer. Kulturområdet och civilsamhället uppfattas därmed som delvis överlappande storheter. En av det svenska civilsamhällets vanligaste organisationsformer är den rikstäckande folk-rörelseorganisationen.

Organisationerna i det civila samhället står för en stor och vital del av Sveriges kulturliv. År 2000 var enligt SCB 90 procent av Sveriges vuxna befolkning (mellan 16 och 84 år) medlemmar i en förening eller organisation.² De 18 nationella organisationer som är anslutna till Amatörkulturens samrådsgrupp har tillsammans 679 000 medlemmar.³ Störst av dessa är Sveriges Hembygdsförbund, med drygt 430 000 medlemmar fördelade på mer än 1 900 föreningar. Uppskattningsvis sker 3,3 miljoner besök vid hembygds gårdar varje år. Köröreningarna, som representerar den näst största verksamheten, med 130 000 körsångare organiserade i KÖRSAM.⁴ Utöver dessa kan också nämnas bl.a. flera ungdomsorganisationer som driver kulturellt inriktade verksamheter, däribland Sveriges roll- och konfliktspelsförbund (Sverok), med ca 70 000 medlemmar. Nämnas bör också Skådebanan och de

¹ Se t.ex. Wijkström & Lundström, 2006, *Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring*, eller Glasius, Kaldor & Anheier, 2002, *Global Civil Society 2002*, för en mer utförlig diskussion av det civila samhällets avgränsning. Vi väljer här att använda den tämligen breda benämningen "civilt samhälle" eller "civilsamhälle". Samtidigt använder vi benämningen "civilsamhällets organisationer" för formella organisationer inom detta, som t.ex. folkrörelser. Andra beteckningar som använts i andra sammanhang och som vi uppfattar som synonyma med detta är "ideburna organisationer" och "tredje sektorns organisationer". Även beteckningarna "ideella föreningar" och "folkrörelser" är näraliggande begrepp men kan uppfattas som något mer specifika.

² Joachim Vogel m.fl. 2003, *Föreningslivet i Sverige: Välfärd, Socialt kapital, Demokratiskola, Levnadsförhållanden*, Rapport nr 98, Statistiska centralbyrån. Nyare statistik finns inte enligt uppgift från SCB.

³ Nordström, 2008, *Infrastruktur för framgångsrik amatörkultur*, rapport utgiven på uppdrag av Amatörkulturens samrådsgrupp.

⁴ Sten Månsson, 2009, *Civilsamhället: Ideellt kulturarbete inom frivilligorganisationer*, publicerat på www.kulturfakta.se, inhämtat 2009-01-26.

lokalhållande organisationerna Våra Gårdar, Bygdegårdarnas riksförbund samt Folkets hus och parker, varav den sistnämnda, med ca 900 anläggningar runt om i landet, räknar över 50 miljoner besökare per år.

I särskilda avsnitt i detta kapitel diskuterar vi Riksteatern som folkrörelse samt samspelet mellan folkbildningspolitiken och den övriga kulturpolitiken. Med nära 43 000 medlemmar i 229 lokala riksteaterföreningar⁵ är Riksteatern en av kulturområdets stora ideella organisationer. Samtidigt har Riksteatern ett närmare förhållande till staten än vad som vanligen impliceras av begreppet civilt samhälle.⁶ Eftersom Riksteatern nu, enligt vår bedömning, går mot att öka betydelsen av det förstnämnda förhållandet väljer vi att diskutera den här (se nedan avsnitt 9.4). Folkbildningen, och i synnerhet studieförbunden är de ojämförligt största organisationerna av statligt finansierad amatörkultur. Som vi har sett har sambandet mellan dem och den övriga kulturpolitiken emellertid försvagats under de senaste decennierna.

Vårt förslag till en ny kulturpolitik innebär en tydligare inriktning på människors egna engagemang och på att främja ett mer pluralistiskt samhälle. Det blir då rimligt att tillskriva medborgarnas ideella engagemang en central betydelse. Utgångspunkten är att civilsamhällets organisationer bör stödjas som ett led i att bidra till ett brett och mångskiftande kulturliv, men också som en arena där olika kulturyttringar kan mötas.

9.2 Civilsamhället i Sverige och övriga världen

Framväxten av ett civilt samhälle i Sverige

Som fristående fält förutsätter det civila samhället enligt historisk forskning en statsapparat som är ordentligt avgränsad genom ett fungerande rättssamhälle. Därmed blir det möjligt för företag, privatpersoner och ideella organisationer att förhålla sig oberoende till den politiska makten.⁷ I Sverige kan ett civilt samhälle i denna mening, som vi beskriver i kapitel 3, sägas ha trätt fram i början av

⁵ Riksteaterns verksamhetsberättelse 2008.

⁶ Riksteatern avviker från den typiska folkrörelsen framför allt i den meningen att regeringen utser organisationens styrelseordförande och en ytterligare styrelseledamot. Termen folkrörelse, liksom begreppet civilsamhälle, anses i regel omfatta organisationer som inte är föremål för den typen av statlig styrning.

⁷ J. Habermas, 1989, *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*.

1800-talet. Vägörenhetsorganisationer och nykterhetssällskap är exempel på civilsamhällets allra tidigaste organisationer. Även frikyrkorörelserna spelade en viktig roll i uppbyggandet av nya organisationsformer vid sidan av statskyrka och stat. Under andra halvan av 1800-talet och början av 1900-talet följde arbetarrörelsen och, något senare, kvinnorörelsen.⁸

Civilsamhällets framväxande märktes inte minst på kulturområdet. Många av de svenska stadsteatrarna är ursprungligen finansierade med frivilliga bidrag. De första folkbiblioteken öppnades och drevs av ideellt arbetande folkbildare. Också många museer har en bakgrund i det civila samhället. Exempel på detta är Nordiska Museet och Skansen i Stockholm. Båda är resultat av Arthur Hazelius privata engagemang och insamlingsarbete.⁹

Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet, dvs. under den period då de nu etablerade folkrörelserna växte fram, tryckte många inflytelserika debattörer på vikten av att folket höjdes till en högre bildningsnivå. Flera folkrörelser började bygga upp oberoende bildningsorganisationer vid sidan av det formella utbildningsväsendet. Studieförbunden och folkhögskolorna kan ses som direkta resultat av bildningsrörelsens strävanden, men också folkbiblioteken och många andra verksamheter inom kultur- och utbildningsområdet som senare har tagits över av kommuner, landsting och stat.

Som vi tidigare nämnt grundades Riksteatern på regeringens och ecklesiastikminister Arthur Engbergs initiativ 1933. Syftet var att genom ideella teaterföreningar sprida god teater till publik runt om i landet. Den har med tiden utvecklats till en stor och livskraftig folkrörelse och blivit en viktig aktör på scenkonstområdet som arrangör av såväl egen som extern produktion.

Åtskilliga verksamheter som startat inom civilsamhället har senare tagits över av offentliga aktörer. Många folk- och stadsbibliotek är exempel på detta. Mer sentida exempel från folkbildningen är svenskundervisning för invandrare (sfi) och universitetens allmänt orienterade sommarkurser. Skrivarkurser och författarutbildningar är en annan verksamhet som startat inom

⁸ Wijkström & Einarsson 2006, *Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring*.

⁹ För en beskrivning av den historiska utvecklingen se t.ex. Hillström 2007, *Ansvar för kulturarvet. Studier i det kulturhistoriska museiväsendets formering med särskild inriktning på Nordiska museets etablering 1872–1919*, Larsson, 2003, "Cultural Policy in Sweden" i Peter P. Duelund (red.): *The Nordic Cultural Model, samt P. Sundgren 2007, Kulturen och arbetarrörelsen. Kulturpolitiska strävanden från August Palm till Tage Erlander*.

folkbildningen, men där universiteten nu har börjat etablera verksamhet.

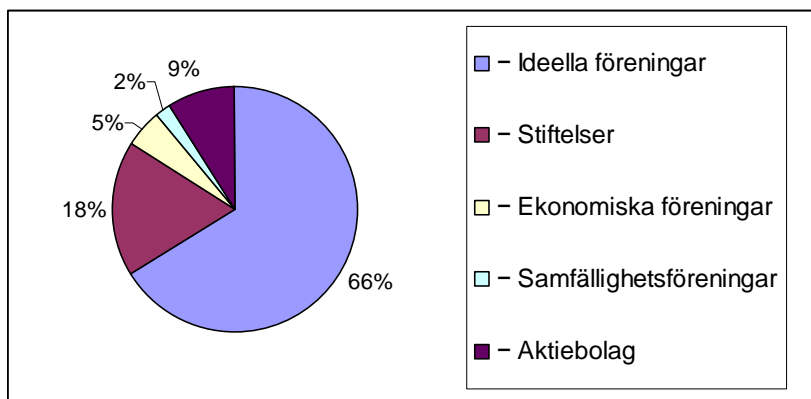
Internationell jämförelse

I internationell diskussion om vad det är som skapar engagemang, kreativitet och social gemenskap i samhället har fokus allt mer kommit att riktas mot det civila samhället. En av de första som beskrev de frivilliga organisationernas betydelse för att skapa gemenskap i samhället var Alexis de Tocqueville. Redan för snart 200 år sedan beskrev han de frivilliga sammanslutningarnas betydelse för att stabilisera det demokratiska samhällsbygget i Amerika. Han betonade också det civila samhällets betydelse som motvikt till centralism och statlig dominans, en tanke som fortfarande är central i synen på civilsamhället i många länder, men som inte betonats i samma utsträckning i Sverige.

Vid internationella jämförelser framgår att det svenska civilsamhället är starkt och livskraftigt. Det framgår också att det har betydande egenheter i jämförelse med det i många andra länder. Detta framhåller t.ex. ekonomerna Filip Wijkström och Torbjörn Einarsson.¹⁰ Det svenska civilsamhällets starkaste organisationer är, vid sidan av Svenska kyrkan, de som har sin bakgrund i industrisamhällets folkrörelser. Fackföreningarna, nykterhetsrörelsen, idrottsrörelsen, folkbildningsorganisationerna och merparten av de politiska partierna är exempel på detta. Verksamheten i dessa organisationer är också i relativt hög grad offentligfinansierad. Dessutom har de flesta av dessa organisationer till syfte att verka för vissa idéer eller intressen i samhället.

En annan egenhet hos det svenska civilsamhället är att ideella föreningar baserade på individuellt medlemskap och med mycket höga medlemstal dominerar (se diagrammet nedan). I andra länder har bl.a. stiftelseformen och ideellt arbete utan åtföljande föreningsmedlemskap en betydligt starkare ställning. En viktig förklaring till civilsamhällets större privata intäkter i andra länder är också att gåvor till ideella organisationer ofta är skattemässigt avdragsgilla.

¹⁰ Wijkström & Einarsson 2006.

Figur 9.1 Den svenska ideella sektorns kostnader 2002¹¹

I många andra länder ägnar sig civilsamhället i högre grad åt att bedriva verksamhet som vi i Sverige snarare väntar oss ska utföras av stat, landsting eller kommun. I många länder – inte minst de anglosaxiska – utgör det civila samhället till exempel huvuddelen av kulturområdet. Det civila samhället i dessa länder kan visserligen i hög grad vara offentligfinansierat, men består ändå i stor utsträckning av fristående stiftelser och icke vinstdrivande företag. Därmed domineras det civila samhället där av organisationer med många anställda och varierad finansiering, vilket inte hindrar att ideella insatser samtidigt utgör ofta viktig del av verksamheten (jfr tabellen nedan).

Tabell 9.1 Dominerande profil för ideella organisationer

<i>Självförverkligande ideellt arbete (Opinionsbildning, kultur, fritid)</i>	<i>Servicelevererande ideellt arbete (Tjänster till utomstående)</i>
Sverige 82 %	USA 64 %
Finland 78 %	Italien 62 %
Frankrike 64 %	Belgien 60 %
Tyskland 64 %	Storbritannien 56 %
Holland 52 %	Spanien 54 %
	Australien 53 %

¹¹ SOU 2007:66, *Rörelser i tiden*. Folkhälsoenkätens slutbetänkande.

Syftet med ideellt arbete i länder med höga procentsatser i respektive kategori. Allt ideellt arbete beskrivs här som antingen självförverkligande eller servicelevererande.¹²

Det offentliga stödet till civilsamhället sker i många länder ofta som ersättning eller bidrag för specifika allmännyttiga insatser, som t.ex. att driva ett sjukhus eller en skola. I Sverige sker stödet till civilsamhället däremot främst genom mer generella bidrag till organisationer. Här består kulturområdets civilsamhälle i första hand av amatörculturens organisationer och domineras av ideella insatser. Under senare år har organisationer i det svenska civilsamhället dock i tilltagande grad börjat utföra välfärdstjänster, som t.ex. omsorg om barn och gamla, på uppdrag av offentlig sektor. Denna verksamhet bedrivs dock oftast i kombination med opinionsbildande verksamhet. Organisationerna uppfattar sig alltså som språkrör för de grupper som välfärdstjänsterna riktar sig till.

Förändringar i det civila samhällets struktur

Både i Sverige och internationellt ser många nu exempel på att civilsamhället skulle vara på väg att försvagas eller ändra karaktär. En viktig tänkare i detta sammanhang är den amerikanske statsvetaren Robert D. Putnam. Han rör sig i en tanketradition där det civila samhället anses fundamentalt för en stabil demokrati. I Den ensamme bowlaren beskriver han hur civilsamhället i USA håller på att vittra sönder. Titeln anspelar på ett amerikanskt folknöje som i sig inte minskat nämnvärt i popularitet. Skillnaden är i stället att medan 1970-talets amerikaner bowlade tillsammans så bowlar dagens amerikaner ensamma.¹³

Bland annat Demokratiutredningen (SOU 2000:1) har hyst liknande farhågor gällande utvecklingen i Sverige. Denna parlamentariska kommitté tillsattes 1997, bl.a. med anledning av det sjunkande valdeltagandet. Kommitténs huvuduppgift var att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret mötte inför 2000-talet. Eftersom det svenska civilsamhället karakteriserats av medlemsorganisationer med jämförelsevis höga medlemstal blev de sjunkande medlemstalen en viktig indikator på medborgarnas minskande ideella engagemang.

¹² SOU 2007:66, s. 47.

¹³ Putnam 1996, *Den fungerande demokratin: Medborgarandans rötter i Italien*, Putnam 2006, *Bowling alone. The collapse and revival of American community*.

Andra studier tyder på att utrikes födda är mindre aktiva i civilsamhälleliga organisationer och generellt underrepresenterade bland de ideella organisationernas förtroendevalda. Därtill kommer att identitetspolitisk särorganisering är vanligt. Flera studier talar också om en strukturell diskriminering av bl.a. kvinnor och personer med utländsk bakgrund, dels inom civilsamhällets organisationer och dels i förhållande till de grupper i samhället som är mindre aktiva i dessa. Samtidigt saknas jämställdhetsperspektiv i många organisationer. Vissa grupper kan därmed sägas ha mindre tillgång till det sociala kapital som aktiviteten medför.¹⁴

Det finns emellertid också andra beskrivningar, där utvecklingen framstår som mindre entydigt negativ. Enligt Wijkström och Einarsson är den internationella trenden att medlemskapet i organisationer minskar i betydelse. På denna punkt tycks Sverige bli allt mer likt resten av världen. Organisationer där människor engagerar sig genom ideellt arbete för att bidra till samhället, eller för sitt eget nöjes skull, ökar enligt Wijkström och Einarsson i betydelse även i Sverige.¹⁵

Denna beskrivning stöds bl.a. av Folkrörelseutredningen (SOU 2007:66). Utredningens uppdrag var att se över folkrörelsepolitikens inriktning omfattning och utformning och inkluderade bl.a. uppgiften att utreda och föreslå lämpliga åtgärder rörande bidragsgivning och annan finansiering av folkrörelsernas och de övriga föreningslivets verksamhet. Utredningen betonade tydligt föreningsformens betydelse för demokrati och deltagande i det civila samhället i Sverige. Dettas demokratiska betydelse som länk mellan politik och medborgare och som ”demokratiskola” uppfattades som grundläggande för den svenska folkrörelsepolitiken.

¹⁴ SOU 2004:59, SOU 2006:79, Ds 2004:49, *Föreningsliv, makt och integration*. I juni 2006 fick Ersta Sköndal Högskola i uppdrag av regeringen att undersöka varför en del av befolkningen är passiv i den bemärkelsen att de står utanför civilsamhället även i mycket vid mening. Resultatet blev en av de mycket få existerande studierna av personer som inte utför frivilliga insatser varken i eller utanför föreningslivet. Det visade sig då att 20 procent av befolkningen (16–84 år) är passiv i denna mening. Den statistiskt mest betydelsefulla faktorn visade sig vara inkomst. Den som tjänar mer är också mer aktiv. Samma sak gäller högutbildade. Människor på landsbygden är mer passiva än människor i storstäder. De som är sambo och som har hemmavarande barn är mer aktiva. Personer med föreningsaktiva föräldrar är mer aktiva (särskilt kvinnor). Passiva röstar mindre i riksdagsval. De passiva uppger att de litar mindre på andra människor. De träffar också släkt och vänner mindre (särskilt män) och använder mer tid till att se på TV (särskilt kvinnor) (Olsson 2007, *Ett delvis ensamt liv. En studie av människor som inte deltar i föreningslivet*).

¹⁵ Wijkström & Einarsson 2006.

Studier som genomförts av Ersta Sköndal högskola visar att det ideella engagemanget i Sverige ligger på en hög och stabil nivå, samtidigt som det ändrar karaktär och förskjuts från föreningsmedlemskap till andra typer av ideella insatser.¹⁶ Det kan således vara de etablerade folkrörelseorganisationerna som är på tillbakagång, i synnerhet bland ungdomar och unga vuxna. Dessa åldersgrupper visar i stället en benägenhet att föredra informell organisering framför formellt föreningsmedlemskap.

Denna trend tycks gälla organisationerna på de flesta områden. Ett undantag är emellertid idrottsrörelsen. Föreningsmedlemskapet är där alljämt basen för en omfattande verksamhet, i synnerhet för barn och ungdomar. Dock har såväl privata som andra medlemsbaserade alternativ växt fram i idrottsverksamhet för vuxna.

Vissa forskare talar om en tredje våg i det moderna civilsamhällets utveckling. Första vågen var enligt dessa forskare industri-samhällets folkrörelser (arbetarrörelsen m.fl.). Andra vågen var 1960- och 1970-talens protesterörelser. Tredje vågen utgörs av dagens nya rörelser: i synnerhet antiglobaliseringsrörelsen och de identitetspolitiska rörelserna, inklusive till exempel tredje vågens feminism, HBT-rörelsen och invandrarnas organisationer. En tydlig trend är att civilsamhället är på väg att bli allt mer globalt till sin organisation. Nationella organisationer sluter sig samman i internationella sammanslutningar (s.k. INGO:er, international non-governmental organisations). Också de mer löst organiserade gränsöverskridande transnationella nätverken växer i betydelse.¹⁷

En vanlig iakttagelse är att åtskilliga av de kulturformer och sociala rörelser som har bildats på senare år mer fungerar som nätverk än som traditionella organisationer. De nya rörelserna eftersträvar en plattare och mindre hierarkisk organisationsform. Den informella strukturen anses av deltagarna underlätta ett aktivt deltagande och spontana initiativ. Nätverksskulturen kan därför ses som en kritik mot den formella medlemsorganisationen och dess representativa demokratibegrepp.¹⁸

En annan sida av civilsamhällets tilltagande nätverksstruktur är Internets ökande betydelse som mötesplats. Inte minst bland unga

¹⁶ *Medborgarnas insatser och engagemang i civilsamhället, 2005*. Motsvarande studie har genomförts två gånger tidigare, vilket gjort det möjligt att följa utvecklingen över tid.

¹⁷ Se t.ex. Castells 1997, *Identitetens makt*, Glasius, Kaldor & Anheier 2002, Wijkström & Einarsson 2006, Wijkström & Lundström 2002 *Den ideella sektorn: Organisationerna i det civila samhället* eller Wennerhag, Holm, Lindgren, Nordvall & Sörbom 2006, *Aktivister. Sociala forum, globala sociala rörelser och demokratins förnyelse*.

¹⁸ SOU 2007:66.

är bloggdiskussioner, communities på nätet (som t.ex. MySpace, Facebook, Stardoll och Helgon.net) och s.k. Massively Multiplayer Online Role-Playing Games (t.ex. World of War Craft) allt viktigare komplement till fysiska mötesplatser. Medlen för dessa kommunikationer är i allmänhet privatägda. De nätverk som uppstår kan däremot ses som en del av ett framträdande nytt civilsamhälle. Genom dessa nya mötesplatser blir det möjligt att lätt bygga upp kontakter och vänskapsrelationer oberoende av geografiska avstånd. Inte heller finns det något självklart negativt samband mellan sådana kontakter och fysiska möten. Snarare tycks det handla om ett komplement.¹⁹

Dessa förändringar har stor betydelse inte minst för kulturområdet, såväl bland amatörer som bland professionella, men kanske främst genom att internets utveckling möjliggjort helt nya fora för spridning av kulturprodukter, framträdandet av den s.k. web 2.0. Filmvisningssikten You Tube är bara ett exempel på ett forum där användare kan ladda upp och tillgängliggöra eget material. Ännu mer spritt är bloggandet, som redan börjat etablera sig som ett viktigt forum i samhällsdebatten, men som också utvecklas som ett forum för kulturdiskussion på alla nivåer. Via bloggar och andra fora sprids texter över nätet. Nämnas kan också Wikipedia, den användargenererade encyklopedin, där deltagare från större delen av världen samarbetar för att bygga ett nätbaserat uppslagsverk som i dag har nära 303 000 artiklar bara på svenska (och nära 2,7 miljoner på engelska).

De nya rörelserna och kulturområdets civilsambälleliga organisationer

Åtminstone i Sverige återfinns de nya rörelserna också inom ramarna för den traditionella föreningsformen. Folkbildningsforskare har studerat hur nya demokratiska beslutsmodeller provats ut på internationella sociala fora inom ramarna för ABF.²⁰ De flesta identitetspolitiska rörelser i Sverige är åtminstone delvis organiserade i traditionell föreningsform. Även när det gäller datorspel har föreningsformen kommit till användning. Inom ramarna för Sveriges rollspels- och konfliktspelsförbund (Sverok) utvecklas former för virtuella föreningar vars verksamhet består av nätbaserat

¹⁹ Jfr Linderoth & Bennerstedt 2007, *Att leva i World of Warcraft - tio ungdomars tankar och erfarenheter*, Ungdomsstyrelsen 2007:4 Fokus 06. *En analys av ungas kultur och fritid*.

²⁰ M. Wennerhag, H. Holm, J. Lindgren, H. Nordvall & A. Sörbom 2006. *Aktivister. Sociala forum, globala sociala rörelser och demokratins förnyelse*.

rollspel. Årsmötena i sådana föreningar kan engagera tusentals personer som aldrig träffas fysiskt. Sverok organiserar sedan tidigare verksamheter som rollspel och levande rollspel i föreningsform. Huruvida sådana demokratiska former kommer att vinna permanent insteg i den i övrigt kommersiellt dominerade datorspelsbranschen återstår emellertid att se.

Många av de kulturaktiviteter som nu ökar i det civila samhället ligger i gränslandet mellan det professionella och det ickeprofessionella. Såväl svensk som internationell forskning pekar på att denna skillnad minskar på alla områden. Att avståndet mellan professionell verksamhet och fritid minskar innebär nya kopplingar mellan civilsamhället och näringslivet. Civilsamhället bidrar ofta till att skapa kreativa miljöer och till verksamheter som kan ge upphov till nyföretagande.

Hultsfredsfestivalen är ett exempel på en verksamhet som inleddes som en ideell verksamhet med stöd inte minst från studieförbunden. I dag spelar den en betydande roll inte bara för ortens näringsliv utan också för musikkivet i hela Sverige.²¹ Medeltidsveckan i Visby är ett liknande exempel. Denna uppstod i början av 1990-talet som ett internt evenemang för reenactment-föreningar men fortsatte med att dra till sig rollspelare och historieintresserade från hela landet. I dag är den ett av de större kulturturismevenemangen i Norden.²²

Pridefestivalen kan nämnas som ett exempel på en festival med ursprung i en politisk rättighetsrörelse, i det fallet HBT-rörelsen. I Sverige arrangerades Pride första gången av RFSL (Riksförbundet för sexuellt likaberättigande) i slutet av 1970-talet. Sedan 1998 och Stockholm EuroPride arrangeras den dock av den fristående ideella Föreningen Stockholm Pride som står som arrangör. RFSL och en lång rad andra föreningar och enskilda personer ingår bland föreningens medlemmar.

Bland de många kulturfestivalerna i landet kan också nämnas t.ex. Stockholm Early Music Festival, Musik vid Siljan och Gotland Chamber Music Festival. Kulturfestivalerna växer i dag i betydelse inom en mängd olika kulturyttringar och får ökar i betydelse såväl lokalt, som regionalt och nationellt.

Även generellt kan konstateras att kulturområdets civilsamhälleliga organisationer tenderat att i huvudsak vara organiserade mot

²¹ Nilsén 2006, FUNK. *En tillväxtmodell i upplevelseindustrin.*

²² Gustavsson 2002, *Den förtrollade zonen. Lekar med tid, rum och identitet under medeltidsveckan på Gotland.*

att utföra verksamhet i form av amatörkulturutövande och arrangemang av olika sorter, snarare än mot att påverka politiken. Därmed hör de till de svenska organisationer som ligger närmast det internationella normalfallet, sådan detta beskrivits ovan. I kulturföreningarna, har medlemsantalet emellertid minskat med 1,1 procentenheter, medan antalet passiva medlemmar visar en svag ökning. Det är återväxten bland de unga som är problemet för många organisationer. De äldre åldersgrupperna har i vissa fall till och med en högre organiseringsgrad än tidigare.²³

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det svenska civilsamhället har förändrats betydligt sedan 1970-talet. Då dominerades det nästan helt av ett antal stora välorganiserade rikstäckande folkrörelser varav de flesta kunde räkna sin historia åtminstone tillbaka till 1900-talets början. I dag präglas situationen i ökande grad av mångfald och transnationella globala rörelser. HBT-rörelsen, antiglobaliseringsrörelsen och globala etniska nätverk är exempel på sådana. Man kan också iaktta en tilltagande pluralism i de organisatoriska formerna. Nätverk av olika slag har ökat i betydelse. I synnerhet ungdomar och unga vuxna förblir utanför de traditionella folkrörelserna och grundar i stället nya organisationer eller utformar nya mer flexibla, men också mer kortlivade, organisationsformer. Detta gäller inte minst på kulturområdet och i synnerhet för organiseringen av nya kulturformer.

9.3 Statliga stöd till kulturområdets civilsamhälle

9.3.1 Lägesbeskrivning

Inom den statliga kulturpolitiken finns flera anslag som helt eller delvis riktar sig till det civila samhället. I det följande ger vi en översikt över hur staten stöder kulturverksamheter i det civila samhället, med betoning på några områden som vi uppfattar som särskilt relevanta i detta sammanhang.²⁴

Arrangörer på musikområdet finansieras via anslaget 2:3 bidrag till vissa teater-, dans- och musikändamål. År 2007 gick totalt drygt 22,4 miljoner kronor i verksamhetsbidrag till arrangerande musikföreningar. I statsbudgeten anslås vidare medel till Riksteatern via

²³ Nordström 2008, *Infrastruktur för framgångsrik amatörkultur*.

²⁴ Anslagsbelopp hämtade ur BP för 2009, Utgiftsområde 17, samt ur regleringsbrevet för 2009.

anslagen 2:1 bidrag till Operan, Dramaten, Riksteatern, Dansens Hus, Svenska Rikskonserter och Drottningholms slottsteater. Riksteatern erhåller 2009 drygt 263 miljoner kronor. I detta anslag ryms stöd till Riksteaterns förmedlande, producerande, främjande och arrangerande verksamhet på nationell, regional och lokal nivå. I statsbudgeten finns även anslaget 4:4 främjande av hemslöjden varmed Nämnden för hemslöjdsfrågor finansierar Svenska Hemslöjdsföreningarnas Riksförbund med 2 miljoner kronor årligen.

Därutöver kommer även medel ur vissa andra poster det civila samhället till del. Bidrag från Statens kulturråd går bl.a. till lokalhållande organisationer, organisationer inom bild- och formområdet, organisationer för internationellt kulturutbyte, arrangerande konstföreningar, skådebanor, svenska sektioner av internationella organisationer, mångkulturella organisationer och nationella minoritetens organisationer.

Det finns ett drygt tjugotal statliga stödformer som skulle kunna karakteriseras som främjande- och arrangörstöd och som har sin viktigaste utgångspunkt i mottagandet av produktioner från institutioner, organisationer och fria grupper. Ett syfte med dessa stöd är att på olika sätt stärka en viss konstform eller att introducera konst och kultur i nya miljöer. År 2007 fördelade Kulturrådet 165 miljoner kronor till denna typ av verksamhet. Det mest omfattande av dessa stöd är det till arrangerande musikföreningar. Kulturrådet fördelar också bidrag till arrangörer på dansområdet²⁵ och till arrangerande konstföreningar. Även riksteaterföreningarna kan räknas till de civilsamhälleliga kulturarrangörerna. Däremot finns det inga särskilda anslag att söka för arrangerande teaterföreningar hos Statens kulturråd.

Arrangörsledet inom musikområdet består till stor del av föreningar som är anslutna till riksorganisationer som samverkar inom ramen för Musikarrangörer i samverkan (MAIS).²⁶ Bland dessa kan nämnas Svenska Jazzriksförbundet (SJR), Riksföreningen för Folkmusik och Dans (RFoD), Riksföreningen för Sveriges Kam-

²⁵ Dansområdet har genomgått en stark utveckling under de senaste åren, inte minst på arrangörssidan. I det arbetet har de olika arrangörsnätverken spelat en avgörande roll. Dansnät Sverige fick t.ex. ett nationellt uppdrag av regeringen år 2003. År 2008 består Dansnät Sverige av nio parter. Parterna i Dansnät Sverige är dock inte huvudsakligen att betrakta som delar av det civila samhället.

²⁶ Statens kulturråd årsredovisning, bidragsredovisningen 2007. Kulturutredningen har haft åtskilliga kontakter med företrädare för MAIS och också tagit emot skriftliga synpunkter och förslag som rör arrangörnsrollen i svenskt musikliv i dag. Bl.a. pekar man på den absolut avgörande faktor som det ideella arbetet inom de olika arrangörsorganisationerna spelar för att vidmakthålla ett brett och högkvalitativt musikliv.

marmusikarrangörer (RSK), Kontaktnätet och flera andra. Inom området finns också fristående scener som t.ex. Atalante (Göteborg), Mejeriet (Lund) och Fylkingen (Stockholm). Samtliga dessa har offentligt stöd, i regel från staten och hemkommunen. Många av arrangörsföreningarna på mindre orter drivs helt och hållet av ideella krafter.

Statens kulturråd fördelar också bidrag till centrala amatörkulturorganisationer för deras nationella verksamhet. Bidragsmedlen, som varit oförändrade under många år, förstärktes under 2007 med 5 miljoner kronor till 12 miljoner kronor.

De flesta stora amatörkulturorganisationerna samarbetar i Amatörkulturens samrådsgrupp (ax). Enligt egen uppgift har dessa sammantaget 679 000 medlemmar.²⁷ I ax ingår Amatörteaterns Riksförbund (ATR), Föreningen För Tidig Musik, Samarbetsrådet för Sveriges körer (KÖRSAM), Lokalrevyer i Sverige, Riksförbundet Unga Musikanter (RUM), Riksföreningen för Folkmusik och Dans (RFoD), Svenska Arbetarsångarförbundet (SAS), Svenska Folkdansringen, Svenska Hemslöjdsföreningarnas Riksförbund, Kontaktnätet, Svenska Missionsförbundets Musikkårer, Sveriges Arbetarteaterförbund (ATF), Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kyrkosångareförbund, Sveriges körförbund, Sveriges Orkesterförbund (SOF), Sveriges Spelmäns Riksförbund och UngiKör. Tillsammans representerar dessa merparten av den kulturella amatörverksamhet som organiseras i medlemsbaserade föreningar. En stor del av verksamheten finansieras genom samarbeten med studieförbunden (se även avsnitt 9.5). Tillsammans med studieförbunden har ax tagit initiativ till Amatörkultur akademien. Denna har bl.a. till syfte att stimulera kvalitetsutveckling i amatörkulturen.

Även Riksantikvarieämbetet delar ut bidrag till föreningslivet, däribland projektbidrag till arbetslivsmuseer, som 2008 uppgick till 4 miljoner kronor. Av Riksarkivets och Riksantikvarieämbetets respektive förvaltningsanslag är dessutom en del öronmärkt för organisationsbidrag till enskilda arkiv, respektive organisationer inom kulturmiljöområdet. Detta inkluderar bland annat Riksantikvarieämbetets bidrag till hembygdsrörelsen.

Nämnas kan också stödet till trossamfunden. Detta behandlas dock inte ingående i detta avsnitt. Vi kommer bara att ta upp frågor

²⁷ Amatörkulturakademien är en akademi i föreningsform. Dess ledamöter kommer att utses av amatörkulturorganisationer och studieförbund. En tredjedel av ledamöter ska också utses bland personer med bred förankring i övrigt kulturliv (t.ex. konstnärer, artister, författare).

som rör trossamfunden i den mån det berör övriga civilsamhälleliga kulturverksamheter.

Via anslaget till Kulturrådet ger staten också stöd till s.k. interkulturella organisationer. Under 2007 fördelades drygt 4 miljoner kronor till vad som då kallades mångkulturella organisationer med tvärkulturell inriktning. Enligt Statens kulturråds praxis ska sökande organisationer arbeta genom att sprida kunskap om eller på annat sätt bidra till att säkerställa en kulturell och etnisk mångfald inom kulturlivet, stödet kan utgå som verksamhetsbidrag till organisationer som ansvarar för arkiv, bibliotek, dokumentation eller annan publik verksamhet och förutsättningar för bidrag är medfinansiering av annan part (kommun eller landsting), att verksamheten är av nationellt intresse, samt att den är tillgänglig för allmänheten. När stödet inrättades på 1980-talet gick det till organisationer som regeringen pekade ut, utan ansökningsförfarande. År 2005 blev det emellertid möjligt att söka bidraget, men endast sex organisationer sökte och samtliga fick stöd. Flera av de organisationer som mottagit sådana medel kan räknas till det civila samhället. Verksamheten är mycket varierad. Till exempel anordnar Intercult bland annat produktioner och kulturpolitiska seminarier. Kurdiska biblioteket är världens enda bibliotek för de ca 25 miljoner kurder som finns över hela världen. Vissa av dessa organisationer har också anknytning till de riksorganisationer bildade på etnisk grund som finns i Sverige för många av landets invandrade och nationella minoriteter.

Statens kulturråd fördelar även stöd till kultur och litteratur för de nationella minoriteterna, dvs. judar, romer, samer, Sverigefinnar och tornedalingar. Dessas organisationer är en viktig del av det svenska civila samhället och viktiga fora för minoriteternas kultur. För fyra av de fem nationella minoriteterna är civila samhälleliga organisationer de viktigaste företrädarna gentemot staten och det övriga samhället. Undantaget är samerna eftersom Sametinget är både en statlig myndighet och ett folkvalt samiskt parlament. Även de samiska organisationerna fyller emellertid viktiga funktioner, såväl i det civila samhället som i Sveriges kulturliv. Under 2007 beviljade Kulturrådet totalt 9,7 miljoner kronor till nationella minoriteters kultur, språk och litteratur.

Kultur i trossamfundet

Trossamfundet spelar en betydelsefull roll på kulturområdet. Svenska kyrkan är en av de största aktörerna i svenskt kulturliv. Den äger och förvaltar ca 2 900 kyrkobyggnader varav det stora flertalet är skyddade genom lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Därtill bedrivs en betydande mängd amatörkulturell verksamhet inom ramarna för Svenska kyrkan och andra samfund. Som exempel kan nämnas att 113 000 personer är aktiva i Svenska kyrkans körverksamhet. Svenska kyrkan svarar årligen för runt 60 000 musikaliska framträdanden (inklusive musikgudstjänster). Församlingarnas betydelse för identiteten på mindre orter kan anses betydande.²⁸

För sin roll i bevarandet av delar av det kyrkliga kulturarvet har Svenska kyrkan rätt till viss statlig ersättning, kyrkoantikvarisk ersättning, som den fördelar internt.²⁹

Även andra trossamfund spelar en betydelsefull roll i svenskt kulturliv. Detta gäller inte minst inom de religiösa grupper som blivit en del av det svenska samhället tack vare invandringen. Många samfund – dock inte Svenska kyrkan – har under vissa förutsättningar rätt att få statsbidrag för trossamfund som fördelas av Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Sedan 2000 har trossamfund även rätt att under samma förutsättningar få hjälp av Skatteverket i insamlingen av medlemsavgifter. Vidare stöds verksamhet med koppling till trossamfundet även genom folkbildningsanslaget. Inte minst räknar studieförbunden Bilda, Sensus och Ibn Rushd trossamfund bland sina större medlemmar.

Andra politikområden

Huvudansvaret för folkrörelse-, ungdoms- och demokratifrågorna ligger, inom Regeringskansliet, för närvarande på Integrations- och jämställdhetsdepartementet (IJ). Folkrörelsepolitiken omfattar generella frågor om villkoren och förutsättningarna för folkrörelser och övrigt föreningsliv. Målet för folkrörelsepolitiken är ”att människor ska ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i

²⁸ Svenska kyrkans utredningar 2003:3, *Kyrkan mitt i musiklivet. Utredningen om kyrkomusikens ställning som en del av det offentliga musiklivet i Sverige*. Ekström, 2003, *Makten över kyrkan, om Svenska kyrkan, folket och staten*.

²⁹ 4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen.

olika typer av folkrörelser och föreningar.”³⁰ I budgeten finns en rad mer specifikt orienterade anslag (se tabell nedan). Därtill kommer bl.a. medel från Svenska spel och Allmänna arvsfonden. År 2008 erhöll Riksidrottsförbundet och dess organisationer 1 840 miljoner kronor från Svenska spel, en summa som ökat kraftigt de senaste tio åren. År 1998 var motsvarande summa 55 miljoner kronor.³¹ Under 2008 fördelades totalt 378 miljoner kronor ur Arvsfonden till ideella organisationer som arbetar för barn, ungdomar eller personer med funktionsnedsättning. Det är den största summan i Arvsfondens historia.

Tabell 9.2

<i>Statliga anslag inom folkrörelsepolitiken i miljoner kronor budgetpropositionen 2008/09:1</i>	
13:1 Stöd till idrotten	446
13:3 Bidrag för kvinnors organisering	28
13:5 Bidrag till riksdagspartiers kvinnoorganisationer	15
Summa	546

Av de ovan nämnda anslagen torde bidraget till allmänna samlingslokaler vara viktigast för kulturområdet. Detta administreras av Boverket och tillfaller organisationerna Folkets Hus och Parker, Våra Gårdar och Bygdegårdarnas Riksförbund. Särskilt på landsbygden och i mindre samhällen har sådana lokaler ofta mycket stor betydelse både för kulturlivet och för det sociala livet i allmänhet. I och med digitaliseringen har denna roll kommit att ta sig nya uttryck. Folkets Hus och Parkers visningar av direktsänd opera från Metropolitan förtjänar särskilt att nämnas.

Enligt de aktörer som vi har talat med råder i större delen av landet ingen överhängande brist på lokaler för förenings- och kulturverksamhet. Existerande lokaler saknar däremot ofta nödvändig utrustning för kulturaktiviteter som teater, musik och elektronisk filmvisning. Viss brist på lokaler kan dessutom föreligga på vissa platser, i synnerhet i storstäderna, och i första hand i dessas ytterområden.

³⁰ Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 17.

³¹ SOU 2008:59, *Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten*, Betänkande av Idrottsstödsutredningen s. 21.

Dessa frågor har utretts av Utredningen om allmänna samlingslokaler och avrapporterats i betänkandet *Allmänna samlingslokaler – demokrati, kultur, utveckling* (SOU 2003:118). Utredningen sammanfattar sin slutats med att "[d]e ursprungliga och utvidgade syftena med det statliga stödet" fortfarande gäller: samlingslokalerna ska "tillgodose föreningslivets behov av lokaler för sin verksamhet och för att förverkliga demokratiska mål i samhället. De skall också tillgodose kulturlivets behov av lokaler både för distribution av kultur och för skapande aktiviteter." Följaktligen föreslog utredningen inga omfattande förändringar. Däremot pekade den på behovet av verksamhetsutveckling, renovering, funktionshinderanpassning och inventering av existerande lokaler.³² Detta ledde till att förordningen ändrades och att anslaget höjdes med 3,5 miljoner kronor för utvecklingsbidrag.

Utöver nämnda anslag tillkommer ytterligare medel under andra politikområden, däribland anslaget till folkbildningen (14:1 Bidrag till folkbildningen: 3,17 miljarder), de ovan beskrivna anslag som finns inom kulturpolitiken, stödet till ungdomsorganisationer (i första hand Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet: 87 miljoner kronor)³³ samt Ungdomsstyrelsens stöd till organisationer bildade på etnisk grund (2008 fördelades 9,7 miljoner kronor till 53 sådana organisationer).

Som en del av stödet till ungdomsorganisationerna ger Ungdomsstyrelsen också ekonomiska bidrag till amatörkulturen. Till exempel erhöll Amatörteatrarnas riksförbund 486 000 kronor 2008 för sin ungdomsverksamhet.³⁴ Ungdomspolitiska stöd beräknas främst på basis av medlemsantal och aktivitet. Syftet är i första hand organisering av unga.

Enligt Ungdomsstyrelsen var gränserna tidigare mer tydliga mellan föreningsverksamhet och kommunal öppen verksamhet. Dessa har emellertid kommit att suddas ut. Samtidigt har gränserna mellan offentlig, kommersiell och civilsamhällelig verksamhet också börjat suddas ut, bland annat till följd av att tidigare kommunala verksamheter numera ofta drivs på entreprenad av föreningar eller i blandformer.³⁵ Detta överensstämmer också med vad vi inhämtat under våra samtal med personer i det svenska kulturlivet.

³² SOU 2003:118, *Allmänna samlingslokaler – demokrati, kultur, utveckling*. Utredningen om allmänna samlingslokalers slutbetänkande.

³³ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 17.

³⁴ Kulturrådet 2008, *Kulturen i siffror. Studieförbunden 2007*.

³⁵ Ungdomsstyrelsen 2007:4 *Fokus 06. En analys av ungas kultur och fritid*.

EU:s medlemsländer har beslutat om gemensamma mål för sitt ungdomspolitiska arbete. Centralt i detta arbete är att stimulera den ideella sektorn där ungdomsorganisationer och andra strukturer med plats för ungdomars engagemang kan utvecklas och växa. På EU-nivå läggs vikt både vid demokratiaspekten i de ideella organisationernas arbete och vid att de fungerar som arenor för ungdomars ideella engagemang i olika samhällsfrågor. Medlemsländerna bör därför överväga en rad olika åtgärder för att stödja och stimulera ungdomsorganisationerna och andra strukturer av och för ungdomar. Detta kan till exempel innebära att ge ekonomiskt stöd till deras verksamhet, bidra till utveckling av nya arbetsformer, stimulera nationella och internationella nätverk, främja ungdomars ideella engagemang samt undanröja hinder för sådant engagemang.³⁶

Allmänna iakttagelser

Vid sidan av den offentliga finansieringen är organisationernas största intäktspost i de flesta fall egna intäkter (t.ex. i form av försäljning eller medlemsavgifter). Intäkter i form av donationer förekommer också. Konst-, kultur- och folkbildningsorganisationerna har i snitt en tämligen hög andel offentlig finansiering och en jämförelsevis låg andel gåvofinansiering. De religiösa organisationerna är däremot, tillsammans med de internationellt inriktade organisationerna, de enda i det svenska civilsamhället som har gåvor som sin största intäktskälla.³⁷

Huvuddelen av de statliga anslag som går till amatörkulturaktiviteter går via studieförbunden. Dessa är en central del av bildningssträvandena i Sverige och dessutom en av de viktigaste stöd- och organisationsformerna för amatörkulturen. Stödet till studieförbunden är verksamhetsbaserat, men stödets storlek bedöms inte efter verksamhetens kvalitet utan efter dess omfattning (folkbildningen behandlas mer ingående i avsnitt 9.5).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att kulturområdets civilsamhälle i stor utsträckning finansieras via andra politikområden, främst ungdomspolitik, folkrörelsepolitik och folkbildningspolitik. De resurser som inom kulturpolitiken läggs på amatörkultur och andra civilsamhälleliga aktiviteter är däremot

³⁶ Ungdomsstyrelsen 2007:4, s. 126f.

³⁷ SOU 2007:66.

relativt begränsade. I dag saknar amatörkulturen, enligt många, därför lämpliga offentliga finansieringsformer. Nuvarande finansieringsformer skiljer, som vi tagit upp i kapitel 3, tydligt mellan amatörkultur och professionell kultur. Stöden till den förstnämnda tar emellertid ofta liten eller ingen hänsyn till kvalitet, en naturlig konsekvens av ett system där merparten av detta stöd ligger utanför Kulturdepartementets ansvarsområde.

Samtidigt anses kvaliteten i amatörverksamhet på kulturområdet i vissa fall lika hög som hos dess professionella motsvarigheter. Detta gäller inte minst många nya kulturformer och kulturformer med ursprung i andra delar av världen, men också kulturformer som sedan länge är etablerade i Sverige, som t.ex. körsång. Svenska amatörköror kan i dag anses hålla internationellt hög konstnärlig standard.

9.3.2 Analys

Nya grupper i det civila samhället

Vid möten och kontakter har vi ofta hört, av bland annat kommunala företrädare, att framför allt ungdomar i minskande utsträckning är intresserade av att gå med i föreningar. Inte heller förblir de medlemmar i samma utsträckning som tidigare generationer. Ungdomar och unga vuxna tenderar i stället att engagera sig i specifika aktiviteter, frågor och projekt, inte permanent i föreningar eller riksorganisationer. Detta stämmer tämligen väl med den beskrivning av internationella trender som getts ovan.

Detta ska dock inte tolkas som att ungdomar i dag skulle vara mindre engagerade än tidigare generationer, allra minst som att de skulle vara mindre engagerade i kulturaktiviteter. Tvärtom finns det mycket som tyder på att civilsamhälleliga kulturaktiviteter ofta är mycket livskraftiga bland dagens unga, men i andra former än tidigare, såväl organisatoriskt som innehållsligt. Ofta kanaliseras det i tillfälliga grupper och nätverk som aldrig, eller först senare, får någon formell organisation. Även andra grupper, däribland personer med utländsk bakgrund kan anses underrepresenterade i föreningslivet samtidigt som nya aktiviteter ofta äger rum i nya former även i organisatoriskt hänseende.

Vid sidan av arbetslivets betydelse för integration har även fritidens aktiviteter och mellanmännsliga kontakter stor betydelse

för integrationen i ett samhälles sociala gemenskap. Kontakter på fritiden är ofta viktiga för att komma in på arbetsmarknaden. De har därtill en stor demokratisk betydelse. Ett aktivare civilsamhälle på kulturområdet har därmed mycket att tillföra också till integrationsfrågorna och till integrationspolitiken. Samtidigt förutsätter detta emellertid också att de grupper som i dag låses in i utanförskap inkluderas i detta civila samhälle.

Det är därför väsentligt att staten i sitt stöd till det civila samhället prioriterar arbete som syftar till en bättre representation. Det är också viktigt att nya föreningar och nya aktiviteter i andra former stöds, liksom kontakterna mellan dessa och de redan etablerade organisationerna. Inte minst arbetet för en positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap skulle kunna gynnas av ett förstärkt civilt samhälle i dessa områden. Det är i dessa sammanhang viktigt att samla och sprida goda exempel på metoder och strukturer för att uppnå sådana resultat.

Ett exempel på utvecklingen av nya och mer flexibla former för stöd till kulturen i civilsamhället är Riksteaterns pågående omorganisation. Tidigare har Riksteaterns utbud i hög grad styrts av planering på dess nationella nivå. Nu är ambitionen att i stället flytta beslutsfattande till medlemsföreningarna. Man bedriver också ett omfattande arbete med nya grupper och nya kulturyrtringar. Detta arbete diskuteras vidare i avsnitt 9.4. Redan här ska dock konstateras att många av de metoder som utvecklas där ofta kan vara relevanta och tillämpbara för andra institutioner och organisationer. Riksteaterns omorganisation belyser bland annat hur professionell verksamhet kan samverka med ideell. Verksamheten belyser också föreningslivets betydelse som arrangör och som beställare.

Ett annat exempel på mer flexibla organisationsformer är Ung Kultur Väst i Västra Götaland. Ung Kultur Väst är en regional organisation som bl.a. fördelar bidrag och som har regionens ungkulturkonsulent placerad hos sig. Organisationsformen är ideell förening. Både individer och kulturföreningar kan gå med. Bidrag utgår både till föreningar och till individuella sökande – i det senare fallet i projektform. Eftersom även bidragsfördelaren är en förening kan detta ske inom kommunallagens ramar. Kulturbegreppet hålls brett och öppet och inriktar sig på att stödja kreativa initiativ snarare än på att försöka sprida eller stödja specifika i förväg utpekade kultur- eller organisationsformer. Organisationen pekar samtidigt på att dess ekonomiska bidrag ofta inte är det viktigaste.

I synnerhet unga arrangörer och arrangörer med låg utbildning eller invandrabakgrund behöver också stöd i form av kontaktförmedling och kompetens i fråga om juridik och ekonomi samt kunskap om hur stödsystem och förvaltningar fungerar. Det stöd som i detta fall erbjuds, bl.a. genom ungekulturskonsulenterna, tycks göra det möjligt att bättre utnyttja de förutsättningar som finns, på alla nivåer.

Samspelet med andra politikområden

Även på nationell nivå finns vissa hinder för ungdomars integrering i kulturlivet. Eftersom klassningen som ungdomsorganisation förutsätter att över 60 procent av organisationens medlemmar är mellan sju och 25 år gamla kan bidragsfördelningen sägas utgöra ett incitament för att skilja ungdomars och vuxnas organisationer. Enligt flera företrädare för amatörekulturen försvårar samhällets regelverk uppkomsten och utvecklingen av dessa mötesplatser: "Vid utövande av amatörekultur får ungdomar som tillhör ett ungdomsförbund bidra både till riksorganisationen och för verksamheten i föreningen. Tillhör samma ungdomar en kulturorganisation får de bekosta sitt kulturutövande själva." skriver företrädare för Amatörekulturens samrådsgrupp.³⁸ Ur åldersintegrationsperspektiv framstår den nuvarande organisationsformen med andra ord som kontraproduktiv. Amatörekulturens samrådsgrupp ser även problem med folkbildningen som finansieringsform för amatörekultur (se avsnitt 9.5). Slutligen inriktas såväl stödet till ungdomsorganisationerna som Allmänna arvsfondens stöd på verksamhet som bedrivs i föreningsform.

Dessa problem kan uppfattas som ett resultat av att amatörekulturen i stor utsträckning finansieras genom anslag som i första hand har andra syften (t.ex. folkbildning och ungas organisering). Samtidigt finns ett visst mått av samstämmighet mellan de olika politikområdenas syften. "Kultur och fritid" pekas i budgetpropositionen för 2009 ut som ett huvudområde för ungdomspolitik. Folkbildningen ska enligt folkbildningspropositionen "bidra till att bredda intresset för och delaktigheten i kulturlivet".³⁹ I viss utsträckning torde problemen alltså på sikt kunna hanteras genom ökad samordning mellan de olika politikområdena. I folkbildnings-

³⁸ Nordström 2008.

³⁹ Prop. 2005/06:192, s. 24.

propositionen menade regeringen dock att "För sin fortsatta utveckling behöver amatörkulturens centrala organisationer ett starkare statligt stöd".⁴⁰

Tillgången på offentliga kulturlokaler spelar en mycket stor roll för det kulturella livet i lokalsamhället, i synnerhet på mindre orter. Detta gäller inte minst för amatörernas kulturutövande och är särskilt viktigt för nya och resurssvaga grupper och kulturyttringar.⁴¹ Det överhängande problemet är dock inte nödvändigtvis brist på lokaler utan att lokalerna ofta antingen inte är öppna för alla tänkbara användare eller inte är utformade efter användarnas behov. Detta talar för att lokalerna i högre grad än i dag bör utformas i samarbete med brukarna.

En överenskommelse med det civila samhället och Sveriges kommuner och landsting

Civilsamhället spelar en ökande roll som en arena där olika organisationsformer för nya initiativ och verksamheter kan bildas och verka. Det bidrar därför till kulturlivets pluralism och bredd. Det skapar därmed inte bara tillgänglighet utan också möjlighet att stödja aktivt deltagande såväl i kulturellt skapande som i demokratiska processer. Detta ser vi som en utveckling som bör främjas. Det talar för att civilsamhällets organisationer i framtiden bör beredas större möjlighet att delta aktivt i dialog med stat, landsting och kommuner. Det talar också för att sådana samarbeten inte bör inskränkas till etablerade organisationer utan även organiseras i former som öppnar för en dialog med de växande kulturella nätverken och gemenskaperna utanför dessa.

En förebild för nästa steg i samarbetet mellan offentliga organ och det civila samhället, såväl inom kulturområdet som på andra områden, är enligt vår bedömning den överenskommelse som under hösten 2008 slutits mellan regeringen, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och vad som i det sammanhanget beskrivs som idéburna organisationer inom det sociala området. Även oppositionspartierna i riksdagen stödjer denna överenskommelse. Den dialog som har lett fram till överenskommelsen har utgått ifrån

⁴⁰ Prop. 2005/06:192, s. 37 a.

⁴¹ Det kan nämnas att ax inte stödjer förslagen i SOU 2003:118 om att bidraget skall fördelas av Boverket och "öronmärkas till ungas egen kultur- och mötesverksamhet." I stället menar man att "[d]et är viktigt att kulturaspekten förstärks och därför bör bidraget fördelas av Kulturdepartementet eller av Kulturrådet" (Nordström 2008).

parternas ömsesidiga beroende och del i samhällsutvecklingen. Fokus har varit det sociala området och en vilja att öka mångfalden i utbudet av välfärdstjänster. Ett brett spektrum av organisationer har bjudits in, inklusive bl.a. Folkbildningsrådet, Folkbildningsförbundet och representanter för organisationer bildade på etnisk grund. Däremot saknas t.ex. amatörkulturorganisationerna och kulturarrangörerna, ett förhållande som kanske skulle kunna förändras över tid om kulturpolitiken, som vi föreslår, i högre grad blev en aspektpolitik, t.ex. genom insatser på området kultur och hälsa.

Syftet har bl.a. varit att befästa och fördjupa den demokratiska funktion som de idéburna organisationerna har. Dialogen skulle vidare belysa hur idéburna organisationer kan utvecklas som utförare av olika former av service och tjänster till allmänheten, samt undanröja hinder för utveckling. Ytterligare en viktig fråga har varit hur organisationerna, parallellt med att vara utförare, ska kunna fungera i rollen som röstbärare och opinionsbildare. Överenskommelsen bildar nu utgångspunkten för fortsatt och fördjupat samarbete där nya idéburna organisationer hela tiden har möjlighet att underteckna överenskommelsen och där staten och SKL inte kommer att särbehandla de organisationer som har skrivit på.⁴²

Det civila samhället och den professionella och institutionella kulturen

Även kulturinstitutionernas samarbete med civilsamhället är utifrån våra utgångspunkter i tydligt behov av att förbättras. Många företrädare för ideella organisationer som vi har varit i kontakt med upplever ofta ett ointresse för samarbete hos kulturområdets myndigheter och institutioner.

Samtidigt finns det flera exempel på framgångsrika samarbeten. De flesta museer har vänföreningar som de samarbetar med. På flera håll utvecklas också nya former för att integrera det civila samhället i verksamheten t.ex. i form av föreställningar på Värmlandsoperan där studiecirkelarna följt arbetet från ett tidigt stadium, eller utställningar vid olika läns museer som byggts upp i samarbete

⁴² Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting 2008. Med idéburna organisationer åsyftas det samma som här åsyftas med civilsamhälleliga organisationer. Andra likartade begrepp som också förekommer i diskussionen är ideella organisationer, folkrörelser och tredje sektorns organisationer.

med civilsamhället. Dessa metoder har det gemensamt att engagerade medborgare ges möjlighet att delta i arbetet redan tidigt i processen, i stället för att bara ta emot slutprodukten som publik. Därmed ökas delaktigheten för medborgarna samtidigt som kulturinstitutionen får fördjupad kunskap om dessas förväntningar. I dag finns emellertid inga tydliga incitament eller ekonomiska medel att tillgå vare sig inom civilsamhället eller inom kulturinstitutionerna för sådan verksamhet.

Amatör- och arrangörsorganisationer

På kulturområdet har flera ideella organisationer i december 2008 inlett ett övergripande samarbete ”för att ge tydlighet åt den stora kulturella samhällsinsats som görs”. Samarbetet betecknar sig Ideell kulturallians – folkrörelse för konst, kreativitet och utveckling och inkluderar ax, Bygdegårdarnas Riksorganisation, Folkets Hus och Parker, Musikarrangörer i samverkan (MAIS) samt Riksteatern. Deras uttalade avsikt är att i samverkan med varandra och med andra och nya intressenter arbeta fram förslag till en gemensam plattform. Ideell kulturallians vill driva arbetet med att utveckla dialog och processer där de ideella organisationerna inom kultursektorn blir förhandlingsparter i relation till stat, region och kommun. Bildandet kan ses som ett första steg, från dessa organisationers sida, mot att på kulturområdet inleda en dialog liknande den som har lett fram till den ovan beskrivna överenskommelsen på det sociala området.

En viktig del av detta arbete är arrangörsföreningarna. Det ser olika ut på olika delar av kulturområdet. Riksteaterns medlemsföreningar beskrivs i 9.5. Inom musikområdet utgörs merparten av konsertarrangörerna av relativt små föreningar, ofta anslutna till en riksorganisation, huvudsakligen ideellt drivna. Många av dem har genom åren byggt upp en betydande kompetens och förankring när det gäller arrangörskap på orten. Dessa föreningar har inte sällan stöd både av staten (via sitt riksförbund) och av sin kommun.

Samarbetsorganet Musikarrangörer i Samverkan (MAIS) har gjort ett försök att uppskatta värdet av de ideella arbetsinsatserna inom området. Med utgångspunkt i de 83 427 timmar som ett medlemsförbundet – Riksförbundet Sveriges Kammarmusikarrangörer (RSK) – redovisade för säsongen 2006/07, värderades den sammanlagda ideella insatsen hos MAIS medlemsförbundet under ett

är till mellan 150 och 200 miljoner kronor.⁴³ Vi gör bedömningen att dessa insatser är av vital betydelse för kulturlivet i landet, inom såväl scenkonst som musik och bildkonst, men också att situationen uppvisar betydande skillnader mellan olika delar av landet och mellan skilda konstarter.

När det gäller amatörkulturen – oavsett organisations- och finansieringsform – tycks de bristande resurserna för högkvalitativ verksamhet vara ett problem för kulturlivet, inte minst eftersom det innebär att medel saknas för amatörer som rör sig mot mer kvalificerad verksamhet eller som önskar samarbeta med det professionella kulturlivet. Här har bland annat stiftelserna Framtidens kultur och Allmänna Arvsfonden spelat en stor roll. Vi kan alltså se en försämrad situation när Stiftelsen framtidens kultur upphör. Trots en ofta uttalad politisk ambition att satsa på kulturens breddverksamheter har den offentliga finansieringen av amatörkulturen förblivit tämligen begränsad. Sambandet mellan amatörkulturen och det professionella kulturlivet har därtill försvagats. Även den praktiska stöd som på kulturområdet erbjuds amatörkulturen kan alltså anses begränsat. Därmed försvagas också den professionella kulturens kontakt med de kulturaktiva medborgarna.

9.3.3 Överväganden och förslag

En dialog mellan regeringen, det civila samhället och Sveriges kommuner och landsting

Vi drar slutsatsen att sambandet mellan civilsamhälle och offentliga kulturverksamheter bör stärkas. För att detta ska kunna ske på lika villkor föreslår vi att regeringen initierar en dialog med de civilsamhälleliga organisationerna på kulturens område och Sveriges kommuner och landsting i syfte att ingå en överenskommelse liknande den som slutits på det sociala området. Det är viktigt att en sådan dialog inkluderar ett brett spektrum av organisationer. Inte minst bör den inkludera bl.a. amatör- och arrangörsorganisationer, organisationer bildade på etnisk grund, kulturinriktade ungdomsorganisationer, lokalhållande organisationer, studieförbund och de nationella minoriteternas organisationer. (se 9.5 ang. studieförbundens kulturverksamhet). Att flera av dessa riksorganisationer nu

⁴³ Skrivelse till Kulturutredningen 20 april 2008.

samarbetar i Ideell kulturallians kan ses som ett steg från deras sida mot att starta en sådan dialog. Det gör tillfället lämpligt för regeringen att ta initiativet till en sådan.

Om dialogen kan leda fram till en överenskommelse liknande den som slutits på det sociala området skulle det kunna skapa tydligare och bättre förutsättningar för att stärka gränssnittet mellan kulturpolitiken och det civila samhället och därigenom bidra till bättre och mera jämställda samarbetsformer. Det är inte minst viktigt att stärka sambandet mellan professionellt och ideellt kulturutövande. Kulturpolitiken bör enligt vår mening inte diskuteras utan att också amatörkulturen och andra relevanta delar av civilsamhället inkluderas. Det samma gäller folkbildningsorganisationernas betydelse som utbildare av både amatörer och professionella inom kulturområdet.

De statliga kulturinstitutionerna och det civila samhället

Att samarbeta med det civila samhället är någonting som kan läggas in i de flesta kulturinstitutioners uppdrag. Därmed skulle kontakterna kunna stärkas på en nivå där de kan bidra med nya perspektiv till den offentligt finansierade kulturverksamheten och stärka dennas förankring. Utformandet av sådana samarbeten kan sedan utvecklas genom samråd bl.a. inom ramarna för dialogen mellan regeringen, Sveriges kommuner och landsting och det civila samhällets organisationer.

Det allt mer variationsrika kulturlandskapet ställer nya krav på pluralism i stödformerna. En viktig utgångspunkt för regeringen bör vara att samarbetet inte inskränks till att enbart omfatta de på nationell nivå etablerade civilsamhälleliga organisationerna. Tvärtom bör såväl kulturinstitutionerna som de etablerade organisationerna utveckla sina kontakter med kulturaktiviteter som sker i nyare och mer informella former. Vi föreslår därför att statliga institutioner inom kulturområdet ges i uppdrag att utveckla och öka sin samverkan med det civila samhället. De etablerade civilsamhälleliga organisationernas arbete för att inkludera nya grupper är också något som bör prioriteras från statlig sida.

För att stärka förutsättningarna för flexibilitet och användning av skilda lösningar i olikartade fall finns det fördelar med att inte i detta sammanhang specificera samarbetsformerna eller de organisationer med vilka samarbete bör ske. Inte minst många i mindre

etablerade grupper i kulturlivet, som unga och invandrare, hör till dem som är mest skeptiska inte bara till många etablerade organisationer, utan också till föreningsformen som sådan. Det finns tydliga fördelar med organisatorisk neutralitet i formerna för stöd till det civila samhället. Med organisatorisk neutralitet menas här att uppdrag till myndigheter och institutioner inte reglerar vilka organisationer eller organisationsformer som de bör samarbeta med. I den utsträckning det är möjligt bör man överlåta åt institutioner och regioner att tillsammans med civilsamhället finna de för dem lämpligaste formerna.

Det civila samhället och kulturområdets myndigheter

Många organisationsföreträdare har efterfrågat en tydligare ansvarsfördelning mellan de statliga myndigheterna i relation till civilsamhällets riksorganisationer på kulturområdet. Flera av dessa har vid våra kontakter med dem efterfrågat tydligare replipunkter i förvaltningen. Det är viktigt att kontakter mellan civilsamhället och de offentliga aktörerna fungerar på samtliga nivåer. I linje med ambitionen att stärka kontaktytorna mellan amatörer och professionella bör de myndigheter som vi föreslår som ansvariga för olika delar av kulturområdet (se kapitel 14–17) också göras ansvariga för kontakterna med de ideella riksorganisationerna inom sitt område. Ett sådant ansvar bör komma till uttryck i instruktioner för myndigheterna. Inom dessa ramar bör kontakter kunna skötas löpande i mera praktiska frågor än de som diskuteras i organisationernas dialog med regeringen och Sveriges kommuner och landsting.

Samma myndigheter bör också administrera de anslag som finansierar amatörkulturorganisationernas nationella nivå.

Portföljmodellen och det civila samhället

Vi föreslår en kulturpolitik där större ansvar överläts åt regionerna inom ramarna för den s.k. portföljmodellen (se kapitel 12). I ett sådant system blir det viktigt att civilsamhällets organisationer även inkluderas på denna nivå. De bör därför bjudas in att delta i dialogerna om fördelningen av de regionala stöden. Eftersom civilsamhällets förutsättningar i de skilda regionerna är väsentligt olika

äger det sin rimlighet att stödformerna skulle kunna se olika ut i olika regioner.

Organisationsformen bör således bli ett regionalt avgörande, något som möjliggörs i portföljmodellen. Hur civilsamhällets roll i regionerna utvecklas under de första försöken med portföljmodellen bör vara en av de frågor som diskuteras i regeringens dialog med civilsamhällets organisationer och Sveriges kommuner och landsting. I tider av kulturell, kulturpolitisk och kulturadministrativ förändring är det särskilt viktigt att en sådan dialog kan komma tillstånd. Att denna dialog löper parallellt med försöken med portföljmodellen kan därmed bidra till att förankra modellen i det civila samhället.

En av de viktigaste aktörskategorierna i det lokala och regionala kulturlivet är de arrangerande föreningarna inom bl.a. musik och konst. Då situationen på dessa områden varierar kraftigt mellan olika delar av landet drar vi slutsatsen att beslut om vilka föreningar som bör ges bidrag, för att på bästa sätt stödja civilsamhällets kulturlivet och tillgången på kultur i hela landet, bör fattas regionalt eller lokalt. Vi bedömer att detta bör ske inom ramarna för portföljmodellen. Därmed blir det också en uppgift för de nationella kulturmyndigheterna att kartlägga och utvärdera stödets konsekvenser. Samtidigt blir det möjligt att fatta dessa beslut med hänsyn till föreningarnas lokala och regionala kontext.

Stödet till nya kulturformer, föreningar och grupper sätter fokus på stöd- och mäklarinstanser, dvs. på personer som kan vägleda inte minst ideella aktörer och enskilda individer i formella och praktiska frågor som stödformer, organisation, skatteregler o.d. Formerna för detta kan och bör utvecklas. Detta ställer nya krav på det offentliga att organisera stöd-, rådgivnings- och förmedlingsinstanser. Detta är ett ansvar som på många håll fyllts av olika konsulentfunktioner. Konsulentorganisationen framstår emellertid som splittrad. Konsulenternas arbete med dessa frågor skiljer sig dessutom från län till län såväl i fråga om metoder som i fråga om framgång och kvalitet.

Vår bedömning är att stödjande och förmedlande insatser gynnas av förankring i det lokala och regionala kulturlivet och samhället. Detta utgör ett argument för att sådana insatser bör vara en regional funktion och inte utformas på samma sätt över hela landet. Detta kan uppnås genom att de statliga bidragen till konsulenttjänster inordnas i de regionala portföljerna. Detta skulle möjliggöra att konsulentorganisationen omorganiserades för att på

ett mer samlat sätt kunna fylla varje regions behov. Västra Götalandsregionen kan här nämnas som ett exempel på en region där konsulentfunktionen getts en mer samlad organisation.

Utvärdering och överblick

De myndigheter som föreslås ansvara för delar av kulturområdet (se kapitel 14–17) bör också ansvara för metodutvecklingen inom sitt område, medan regioner och landsting ansvarar för utvecklingen på sin nivå, i samråd med relevanta aktörer i det civila samhället. Uppgiften att utvärdera dessa ansvarsområden inom kulturområdet och för att tillgängliggöra nya arbetsmetoder och goda exempel bör av regeringen ges till det nya Kulturrådet (se kapitel 18). Denna myndighet bör också ges samlat ansvar för att skapa samverkan i arbetet med att utveckla det offentligt ägda och finansierade kulturlivets kontaktytor mot kulturlivet i det civila samhället. Det är viktigt att inte enbart redan etablerade organisationer inkluderas i ett sådant arbete.

Avslutande kommentar

Med utgångspunkt i de mål för kulturpolitiken som vi föreslår är de uppdrag som diskuteras i detta kapitel att betrakta som en del av de berörda myndigheternas och kulturinstitutionernas grundansvar. Det bör därför uppfyllas inom ramarna för deras ordinarie finansiering.

Skulle ytterligare satsningar på det civila samhället göras inom kulturområdet bedömer vi att dessa skulle komma till störst nytta inom ramarna för ett regionalt sammanhang som det som här föreslagits i portföljmodellen. Det bör i så fall kombineras med en sådan nationell överenskommelse mellan det civila samhällets organisationer, SKL och regeringen som vi föreslår. Det är angeläget att civilsamhällets riksorganisationer ges tillfälle att delta i dialogen och förhandlingarna inom ramen för portföljmodellen.

9.4 Riksteatern

Som vi konstaterade i den inledande grundanalysen är Riksteatern ett av de tidigaste statliga initiativen på kulturområdet som pekar fram emot 1960- och 70-talens kulturpolitiska debatt. Teatern bildades 1933 som ett svar på en allvarlig teaterkris, som bl.a. omfattade Dramaten och Kungl. Operan, och syftet var att skapa en organisation för att kunna föra ut professionell teater över hela landet.

Till skillnad från andra institutioner (som vi behandlar i kapitel 19) var Riksteatern redan från första början en föreningsburen organisation där de lokala medlemsföreningarna hade ett stort inflytande över verksamheten. Ekonomiskt stöd från både staten och kommunerna gjorde det möjligt att utveckla och sprida verksamheten. På 1960-talet gick Riksteatern samman med Svenska teatern, som också var en turnéorganisation, och på 1970-talet var man med om att lägga grunden till dagens länsteaternät genom att starta regionala teaterensembler i Örebro, Västerås, Växjö, Skellefteå och i Blekinge.

Riksteaterns form som förening har gjort att frågor om medlemsinflytande och demokrati har fått stor plats inom organisationen. Ideellt arbete har alltid spelat en viktig roll. Därför tycker vi det är naturligt att behandla Riksteatern i avsnittet om kulturpolitikens samverkan med civilsamhället.

Teaterns högsta beslutande organ är kongressen. Vid 2007 års kongress fattade man en rad beslut som innebar stora förändringar av organisationens verksamhet. En del av teaterns vision är nu att bidra till att alla ska ha inflytande och delaktighet i de stora samhällsfrågorna. Detta betyder bl.a. att man ser över formerna för inflytande och delaktighet i beslut som rör den egna organisationen. Arrangörsföreningarna och övriga medlemsorganisationer kommer att ha en nyckelfunktion i detta avseende.

Konkret innebär detta att Riksteatern vill öka sina teaterföreningars inflytande över bl.a. pjäsval, konstnärliga processer och kulturpolitiska frågor. Detta innebär att Riksteatern redan nu är på väg att bygga upp en medborgarförankrad verksamhet vilket borde kunna inspirera till en liknande utveckling inom andra områden. Samtidigt strävar Riksteatern efter att ta emot nya grupper och verksamheter i organisationen. Ideellt arbete vävs i ökande grad in i verksamheten. Det beskrivs också som en viktig tillgång i förankringsarbetet. Inom sig erbjuder Riksteatern stöd, nätverk och en

gynnsam miljö för en mängd nya kulturverksamheter. Detta sker bl.a. genom omorganisationer, men också genom att man accepterar nya medlemsföreningar med förankring i civilsamhällets nyare nätverksstrukturer. Man gör således avkall på homogeniteten bland föreningarna, inte minst genom att släppa in andra föreningar än specialiserade teaterföreningar. Därmed kan man bättre inkludera nya grupper.⁴⁴

I sitt arbete med integrationen av nya grupper har Riksteatern börjat bygga ett nätverk av organisationer. Med fokus på metoder för mångfaldsarbete har de identifierat ett antal områden där de ser gemensamma behov och intressen. I nätverket har bland andra Amnesty, RFSL, Förbundet Vi unga och Scouterna ingått. Genom denna dialog har de kunnat konstatera att de utmaningar Riksteatern identifierat delas av flera rikstäckande organisationer. Metoder som utvecklas i en organisation kan därmed ofta vara relevanta och tillämpbara för andra organisationer.

Vi har t.ex. i andra sammanhang kunnat konstatera att många institutioner inom kulturlivets olika delar har begränsade kunskaper om sin publik, både den som kommer till föreställningar, utställningar och konserter och den som inte gör det. Att på detta sätt öka inflytandet hos den del av organisationen som så att säga står närmast publiken borde kunna leda till en påtaglig förbättring på den punkten.

År 2007 hade Riksteatern 229 teaterföreningar över hela landet med sammanlagt närmare 43 000 medlemmar. Under de senaste fem åren har antalet medlemmar ökat med nästan 13 000. Även sammansättningen av föreningarna har breddats. Vid sidan av de renodlade teaterföreningarna finns i dag en krets av anslutna föreningar, som vill arbeta i Riksteaterns anda men som inte är bundna av beslut fattade av Riksteaterns kongress. Detta gör det möjligt för t.ex. skolor och olika intresseföreningar att ansluta sig.

År 2008 nådde Riksteatern en publik på ca 1,2 miljoner människor. Av dessa tog knappt hälften del av teaterns egna produktioner medan resterande del var publik vid föreställningar av fria grupper och länsteatrar. Vid samtliga tillfällen spelade Riksteaterns egna arrangörsföreningar en nyckelroll.

Riksteatern och landets länsteatrar samarbetar sedan flera år tillbaka kring bl.a. arrangörsfrågor. I den avsiktsförklaring kring samarbetet som undertecknats av parterna framgår bl.a. att man vill

⁴⁴ Riksteaterns årsredovisning och verksamhetsberättelse för 2008.

”arbeta för ett väl fungerande nationellt arrangörsnät för alla typer av scenkonst” och att man tillsammans med arrangörsledet vill ”söka nya vägar till en större och bredare publik.”⁴⁵ I de fyra nordligaste länen finns sedan några år ett omfattande arrangörssamarbete inom hela scenkonstområdet. Detta finansieras huvudsakligen genom regionala medel men har även ett mindre statligt stöd.

Länsteatrarna fick våren 2008 2,2 miljoner kronor av Kulturrådet i stöd för arrangörsutveckling. Teatrarna driver fyra olika projekt i syfte att utveckla arrangörsnätet och hitta nya modeller för arrangemang. Samtliga projekt drivs i samverkan med Riksteatern.⁴⁶ Riksteatern avsätter totalt 22,5 miljoner kronor för samverkan med länsteatrarna och för utveckling av nya arrangörer för nya scenkonstformer.

Inom teatern är det utvecklingsarbete Riksteatern bedriver såväl tillsammans med sina egna teaterföreningar som i samverkan med Länsteatrarna intressant. Förutom att det syftar till att vidga kretsen av engagerade arrangörer, finns det i förlängningen en kulturpolitisk demokratispekt som handlar om att publiken får ett ökat inflytande och större delaktighet i den konstnärliga processen.

9.4.1 Överväganden och förslag

Det är enligt vår bedömning viktigt att Riksteatern får fullfölja det utvecklingsarbete som påbörjats samt stärka samarbetet både med regionala kulturinstitutioner och med det övriga civila samhället i den lokala och regionala kontext där medlemsföreningarna verkar.

På sikt ser vi det som en naturlig utveckling av en ökad samverkan mellan staten och den regionala nivån att delar av de statliga medel som i dag går till Riksteatern i stället ingår i den föreslagna portföljmodellen. Vi bedömer att Riksteaterns nuvarande omorganisation och utvecklingsarbete är av stor vikt för kulturpolitikens utveckling och förankring i det civila samhället. Vi vill också avvakta den dialog mellan regeringen, de civilsamhälleliga organisationerna och Sveriges kommuner och landsting som vi förordar. Vi väljer därför att inte föreslå någon omedelbar förändring av anslaget till Riksteatern.

⁴⁵ Avsiktsförklaring för samarbetet mellan länsteatrarna och Riksteatern, nov. 2005.

⁴⁶ Pressmeddelande från Länsteatrarna 5 maj 2008.

När det gäller resurser för teaterkonsulenter och barnteaterkonsulenter finns det dock förutsättningar för att låta dessa ingå i portföljmodellen från början.

Vi anser att en översyn bör göras av hur Riksteaterns framtida uppdrag från staten bör vara utformat. Lämpligen kan en sådan översyn göras av den föreslagna myndigheten för konstarna (se kapitel 17). Slutsatserna av en sådan översyn kan sedan utgöra underlag för regeringens ställningstagande till utformningen av stödet till Riksteatern.

De förslag som presenteras i detta kapitel och som rör utvecklingen i civilsamhället i stort gäller även verksamheten vid Riksteatern. Sålunda bör det nya Kulturrådet (se kapitel 18) särskilt ägna uppmärksamhet åt arbetsmetoder och goda exempel i syfte att utveckla de offentligt finansierade kulturinstitutionernas kontaktytor mot det civila samhället.

9.5 Folkbildning

9.5.1 Inledning

Folkbildning i vid mening kan sägas innefatta såväl folkbiblioteken som andra bildningssträvanden inom kulturområdet. I detta sammanhang behandlas den folkbildning som organiseras inom bildningsorganisationerna. Med folkbildning avser alltså här studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. I synnerhet studieförbunden är en av de viktigaste stöd- och organisationsformerna för amatörkulturen. Folkbildningens organisationer kan därmed uppfattas som en väsentlig del av kulturområdets civilsamhälle. Administrativt och politiskt befinner sig folkbildningen, i denna mening, i gränslandet mellan kultur- och utbildningspolitik: på nationell nivå sorterar den under Utbildningsdepartementet men ingår i budgeten i samma område som kulturpolitiken. Statens kulturråd sammanställer statistik över studieförbundens verksamhet.

Allt från fotograf- och skrivarkurser till förberedande utbildningar inför statens konsthögskolor bedrivs i dag inom folkbildningens organisationer. Allt från rockband till litterära diskussioner och rollspel bedrivs i studiecirkelform. Studieförbundet Sensus uppger sig tillhandahålla 630 replokaler för rock- och popmusik och har 4 000 körer som bedriver sin verksamhet som studiecirklar.

Såväl musikfestivaler som offentliga föreläsningar bedrivs som kulturprogram med studieförbunden som medarrangörer. Studieförbundet listar 26 musikfestivaler som de på ett eller annat sätt var med och arrangerade under sommarmånaderna 2008.

För kulturområdet kan folkbildningen sägas ha åtminstone följande tre huvudbetydelser:

1. Stora delar av amatörkulturen i Sverige kan anses vara folkbildande och organiseras och finansieras inom ramarna för folkbildningens organisationer.
2. Folkbildningen svarar för en stor del av utbildningen av amatörer inom kulturområdet. Både i form av konst- och kulturutbildningar vid folkhögskolor och studieförbund och som utbildningsstöd för civilsamhällets kulturorganisationer.
3. Folkbildningen – och då särskilt folkhögskolorna – svarar också för en stor del av utbildningen av kulturområdets professionella, både i form av förberedande och fullständiga utbildningar.⁴⁷
4. Med detta i åtanke menar vi att det blir svårt att tala om en bredad kulturpolitik utan att samtidigt diskutera möjligheterna till en närmare samverkan med folkbildningen.

Historisk bakgrund

Folkbildningen har haft stor betydelse för bl.a. frikyrko-, nykterhets- och arbetarrörelsens utveckling. I många av de kulturpolitiska debattinlägg som skrevs under efterkrigstiden blev den därför det dominerande perspektivet. Inte minst många socialdemokrater uppfattade bildningsorganisationerna som kulturpolitikens viktigaste instrument.

Detta perspektiv fanns fortfarande i betänkandet *Ny kulturpolitik* (SOU 1972:66) som lade grunden för 1974 års kulturpolitik. Där lyftes framför allt delaktigheten fram. Utredningen betonade kulturpolitikens demokratiska aspekter. När utredningen talade om att främja allas ”möjligheter till egen skapande aktivitet och främja kontakt mellan människor” tänktes detta i första hand ske i studieförbundens regi. Enligt utredningen

⁴⁷ Se även 10.2.

svarade studieförbunden för ”95 % av det statliga stödet till all fri kollektiv skapande verksamhet”.⁴⁸

För att ytterligare underlätta för kulturverksamhet i den formen förslogs ändringar i regelverket för bidrag till studiecirklar. Utredningen tänkte sig studiecirklar i ämnen som måleri, konsthantverk och musik under ledning av t.ex. dirigenter, konsertmästare, solister, regissörer, skådespelare, scenografer och bildkonstnärer. En sådan ”expert eller fackman” borde kunna medverka upp till 25 procent av tiden.⁴⁹ I jämförelse med dagens situation innebär detta en tydlig prioritering av resurser till kvalitet. Det kan även ses som ett uttryck för att amatörkulturen sågs ur ett didaktiskt perspektiv, snarare än som en värdefull aktivitet i sig.

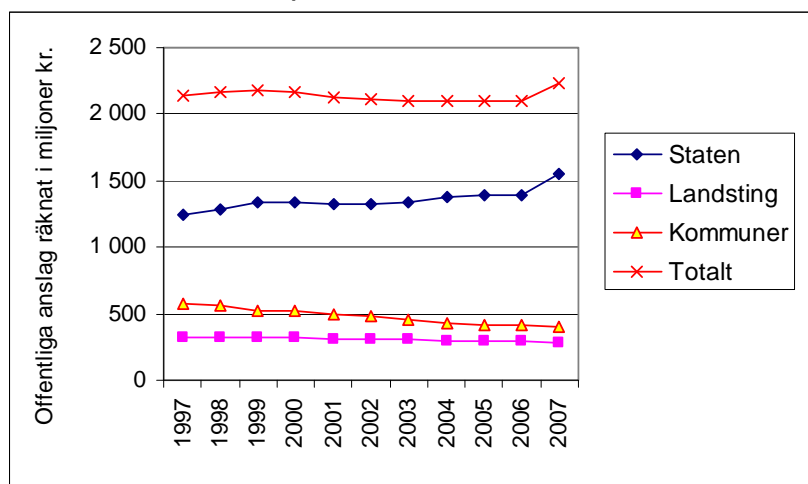
Under de följande åren tillfördes ytterligare resurser till folkbildningens kulturverksamheter. Folkbildningen skulle bli den breddverksamhet som skulle ge legitimitet åt kulturinstitutionernas mer elitistiska ”finkultur”. Den nya myndigheten Statens kulturråd gick in som tillsynsansvarig för denna del av verksamheten. Skolöverstyrelsen förblev ansvarig för den mer utbildande delen. Denna organisation förblev rådande fram till Skolöverstyrelsens nedläggning 1991. Det var först då som Folkbildningsrådet bildades och gjordes ansvarigt för anslagsfördelningen till studieförbunden och folkhögskolorna. Samtidigt slog regeringen fast att statsbidraget hädanefter skulle ges ytterligare två syften. Det skulle dels bidra till att stärka och utveckla demokratin, dels bidra till att bredda kulturintresset i samhället, till ökad delaktighet i kulturlivet, till kulturupplevelser och slutligen till eget skapande.

Därefter har organisationen förblivit oförändrad. Däremot har folkbildnings- och kulturpolitikens ömsesidiga samband flera gånger betonats. Inte minst ska folkbildningen enligt propositionen *Lära, växa, förändra* (prop. 2005/06:192) ”bidra till att bredda intresset för och delaktigheten i kulturlivet”. Statens anslag till folkbildningen har även ökat. Studieförbunden, som finansieras av såväl staten som av kommuner och landsting, har dock samtidigt erhållit minskande anslag från kommuner och landsting (se diagrammet nedan).

⁴⁸ SOU 1972:66 *Ny kulturpolitik* betänkande av Kulturrådet, s. 354.

⁴⁹ SOU 1972:66, s. 355.

Figur 9.2 Offentliga anslag till studieförbunden i miljoner kronor omräknat till 2007 års priser⁵⁰



Den rådande ordningen

Folkbildningsrådet är en ideell förening med myndighetsuppgifter. Medlemmar är Sveriges kommuner och landsting (SKL), Rörelse-folkhögskolornas intresseorganisation (RIO) och Folkbildnings-förbundet (där studieförbunden är medlemmar). I dag finns nio bidragsberättigade studieförbund: ABF, Folkuniversitetet, Ibn Rushd, Medborgarskolan, Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet, Sensus, Bilda, Studieförbundet Vuxenskolan och Studieförbundet samt försöksverksamhet i Kulturens bildningsverksamhet. Idrottens studieförbund, SISU – Idrottsutbildarna, är ytterligare ett studieförbund. Sedan 2007 beräknas bidraget till SISU emellertid i särskild ordning utanför bidraget till Folkbildningsrådets verksamhet.

Det är till Folkbildningsrådet som staten i förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen har delegerat fördelningen av anslaget till folkbildningen. Eftersom landstingen är huvudmän för folkhögskolor som inte ingår i RIO kan de tre medlemmarna tillsammans representera den samlade verksamheten. Att myndighetsutövningen sköts korrekt övervakas i olika

⁵⁰ Kulturrådet 2008.:2, *Kulturen i siffror, Studieförbunden 2007*.

utsträckning av Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och Rikskommissionen.

På den regionala nivån samordnas folkbildningen av länsbildningsförbund. Liksom Folkbildningsrådet är dessa ideella föreningar. Medlemmar i länsbildningsförbunden är studieförbundens regionala avdelningar och de folkhögskolor som finns i länet. Därtill kommer i många fall länsbiblioteket. Vid sidan om sina mer allmänna samordnande uppgifter förmedlar länsbildningsförbunden även vissa offentliga medel, däribland de kulturanslag som förmedlas av Statens kulturråd och som kan sökas för folkbildande ändamål av ideella föreningar som inte är med i något studieförbund, studieförbunden administrerar däremot själva fördelningen av medel till sina egna medlemmar. På den kommunala nivån fördelas folkbildningsanslag av kommunerna. Detta sker i allmänhet via en kultur- och fritidsnämnd, eller motsvarande. Dessutom finns det lokala samordningsgrupper för studieförbunden i de flesta kommuner.

Folkbildningen engagerar fortfarande stora mängder deltagare. En viss nedgång har emellertid börjat märkas, i synnerhet i fråga om antalet timmar nedlagda i studiecirkel. Studieförbunden har också en fortsatt stark ställning utanför de större städerna och i synnerhet i glesbygd. Antalet aktiviteter per innevånare är störst i Västerbottens län och minst i Stockholms län (144 respektive 46 aktiviteter per 1 000 innevånare).⁵¹ Samtliga studieförbund är rikstäckande och flera av dem framhåller särskilt sin betydelse för kulturlivet på mindre orter. Även antalet deltagare per innevånare toppas av Västerbottens län, med 3 738 deltagare per 1 000 innevånare, tätt följt av Gotland med 3 050 deltagare per 1 000 innevånare. Sist kommer återigen Stockholms län med 1 256 deltagare per 1 000 innevånare.⁵²

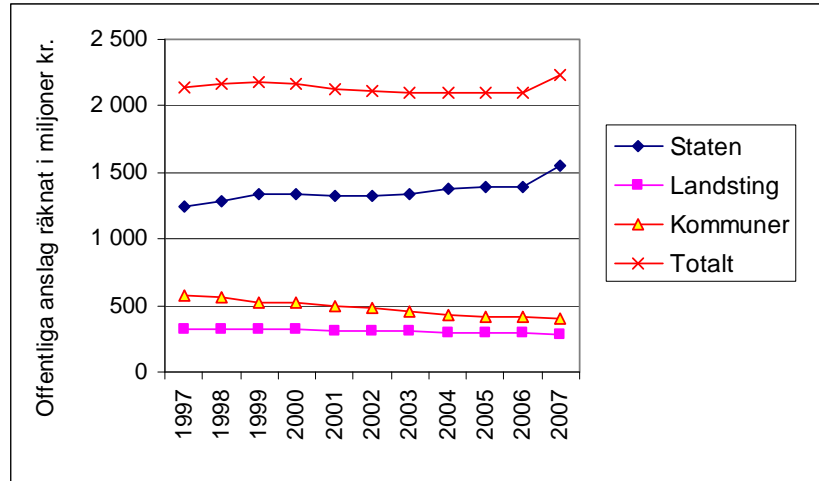
Andelen kulturrelaterad folkbildning ökar däremot enligt de flesta mått. Exakt hur stor andel av den totala verksamheten som är att betrakta som kulturrelaterad beror givetvis på hur man räknar. Som framgår av diagrammen nedan visar statistiken att merparten av studieförbundens aktiviteter av dem själva uppfattas som kulturella. Detta belyses inte minst i Kulturrådets senaste rapport om studieförbundens verksamhet, där man särskilt belyser

⁵¹ Kulturrådet 2008:2, s. 35.

⁵² Kulturrådet 2008:2, s. 36f.

mängden kulturverksamhet, inklusive såväl konst som humaniora (se diagrammet nedan).⁵³

Figur 9.3 Antal deltagare i studieförbundens verksamhet under 2007, efter verksamhetsform och ämne. Här används ett brett kulturbegrepp där även humanistiska ämnen inkluderas⁵⁴



⁵³ Kulturrådet 2008:2.

⁵⁴ Kulturrådet 2008:2. Skillnaden mellan studiecirkel och kulturprogram är främst att de senare äger rum vid ett enda specifikt tillfälle medan studiecirkel följer en studieplan och träffas upprepade gånger. Med andra ord finns det studiecirkel inom kulturens område och kulturprogram som behandlar helt andra saker. Beroende på hur man räknar kan dock merparten av studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet räknas som kulturrelaterade på ett eller annat sätt.

Tabell 9.3 De 10 vanligaste ämnena sorterade efter antalet studiecirklar år 2007

	<i>Antal cirklar</i>	<i>Andel av samtliga cirklar</i>
Improvisatorisk musik (rock, jazz etc.)	39 669	14,0 %
Sång och musik i grupp	15 175	5,4 %
Husdjursskötsel	9 025	3,2 %
Körsång	7 920	2,8 %
Historia	7 346	2,6 %
Teater och dramatik (för scenframställning)	7 297	2,6 %
Annan utbildning i religion	7 069	2,5 %
Folklig dans	6 683	2,4 %
Friskvård	6 269	2,2 %
Matlagning	6 254	2,2 %

I synnerhet bland de yngre dominerar verksamheten av kulturellerade aktiviteter, och då främst av sådana som inriktar sig på utövad kultur. Av alla studiecirkeldeltagare i åldrarna 13 till 24 deltog 20 procent 2007 i studiecirklar i improviserad musik (se tabellen nedan). Av de ungdomar i dessa åldrar som deltog i någon form av folkbildningsverksamhet deltog 79 procent i verksamheter inom området humaniora och konst. Den gruppverksamhet som klassas som kulturinriktad hade en högre andel flickor i åldern under 13 år än den totala verksamheten, 23 procent jämfört med 16 procent. Av samtliga deltagare i studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet under 2007 var 20 procent yngre än 25 år. Medan kvinnorna dominerar bland deltagarna i kulturorienterad folkbildande verksamhet i åldrarna från 25 år och uppåt är det männen som överväger i åldrarna 13–24 år.⁵⁵

⁵⁵ Kulturrådet 2008:2.

Tabell 9.4 De 10 vanligaste ämnena sorterade efter antal deltagare i studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet, åldrarna 13–24 år, för år 2007

	Antal deltagare	Andel av samtliga deltagare
Improvisatorisk musik (rock, jazz etc.)	73 634	20,0 %
Annan utbildning i religion	30 562	8,3 %
Teater och dramatik (för scenframställning)	20 733	5,6 %
Modern konstdans	19 122	5,2 %
Sång och musik i grupp	16 339	4,4 %
Övriga danser	12 828	3,5 %
Folklig dans	12 642	3,4 %
Körsång	12 355	3,4 %
Livsåskådning, filosofi, logik och etik	12 036	3,3 %
Annan utbildning inom transporttjänster	9 077	2,5 %

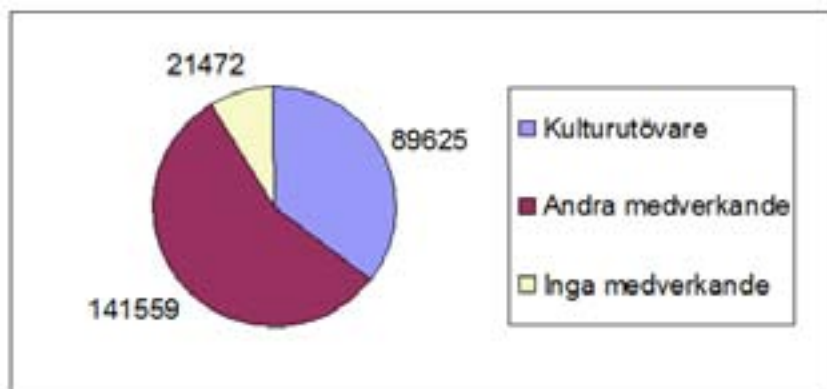
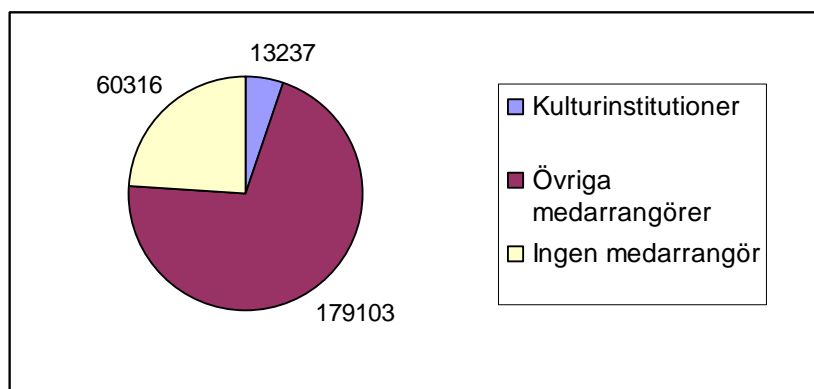
Stora delar av studieförbundens verksamhet sker i samarbete med kulturorganisationer. Inte minst medverkar flera av amatörkulturorganisationerna i Kulturens bildningsverksamhet. Därtill driver studieförbunden också i betydande omfattning kulturaktiviteter även inom ramarna för sin egen verksamhet. Inte minst bidrar de till svensk amatörkultur genom att tillhandahålla lokaler. Det kan emellertid ifrågasättas hur väl avpassade folkbildningens syfte och regler är för att stödja amatörkulturutövande, något som vi kommer att återkomma till i analysen.

Folkbildningen är också en betydande uppdragsgivare för kulturutövarna: 2007 rapporterades 253 000 kulturprogram. Totalt rapporterades 15 miljoner deltagare och 1,1 miljoner medverkande i dessa. I 35 procent av kulturprogrammen medverkade en professionell kulturutövare.

Medan kulturprogram i de flesta fall arrangeras i samarbete med en annan part arrangerades emellertid endast 13 000, dvs. 5 procent, av dessa i samarbete med en kulturinstitution (se diagrammet nedan). Program arrangerade i samarbete med teatrar är de som i högst grad engagerar professionella kulturutövare. Antalet

arrangemang som samarrangerats med museer har mer än halverats sedan 2006. Även om samarbetet med både de fria kulturutövarna och amatörculturens organisationer är väl utbyggt så förblir kulturinstitutionerna således relativt isolerade från folkbildningen.⁵⁶

Figur 9.4 Antal evenemang som sker med olika typer av medverkande



9.5.2 Analys

Flera företrädare för folkbildningen som vi har varit i kontakt med upplever ett ointresse för samarbete från kulturinstitutionernas sida. Samtidigt finns det, som nämnts i avsnitt 9.3.2 flera exempel

⁵⁶ Kulturrådet:2 2008.

på sådana samarbeten som varit framgångsrika. Kulturinstitutionernas samarbete med folkbildningen och med det övriga civilsamhället är emellertid i tydligt behov av att förbättras.

I dag finns emellertid inte särskilt avsatta medel eller andra incitament för att utveckla samarbetet mellan kulturinstitutionerna och folkbildningen eller det övriga civilsamhället. Inte heller finns det inom studieförbunden några särskilda resurser tillgängliga för verksamheter med högre kvalitet. Till exempel saknas inom folkbildningen särskilda medel för att engagera professionella kulturutövare t.ex. som cirkelledare. När det gäller amatörkulturen – oavsett organisations- och finansieringsform – har utredningen uppfattat att de bristande resurserna för högkvalitativ verksamhet är ett problem för kulturlivet. Detta problem är inte minst viktigt för de amatörer som rör sig mot mer kvalificerad verksamhet, eller som önskar samarbeta med det professionella kulturlivet.

Det är oklart hur stor del av folkbildningsverksamheten som utgörs av kulturutövande. Olika mätmetoder kan användas med varierande resultat. Vi menar dock att står klart att det rör sig om merparten av studieförbundens verksamhet samt att en betydande del av folkhögskolornas verksamhet är att betrakta som antingen kulturutövande eller kulturutbildning, eller båda delarna. Redan denna kunskapsbrist utgör ett problem både i beskrivningen av landets kulturliv och i utvärderingen av politikens framgång.

Folkbildningen rymmer också flera svårigheter som kan anses typiska för korporativt organiserad verksamhet. Detta framgår inte minst av Riksrevisionens granskning 2004. Riksrevisionen påtalade det faktum att studieförbunden saknar incitament att välkomna nya bidragsberättigade studieförbund.⁵⁷ Hittills har totalt tre organisationer fört diskussioner med Folkbildningsrådet och Folkbildningsförbundet om möjligheten att bilda nya bidragsberättigade studieförbund: det muslimska studieförbundet Ibn Rushd (drivet av muslimska riksorganisationer), Kulturens Bildningsverksamhet (drivet av amatörkulturorganisationer) samt Sveriges roll- och konfliktspeleförbund (Sverok). Första gången, sedan Folkbildningsrådets grundande, som ett nytt studieförbund erkändes som bidragsberättigat var 2008 då Ibn Rushd fick status som sådant. Kulturens bildningsverksamhet fortsätter att bedriva verksamhet i samarbete med studieförbundet Sensus i syfte att

⁵⁷ Statskontoret 2003:15, *Folkbildningsrådets myndighetsroll – Ett vägval*, Riksrevisionen 2004:15. *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och till folkbildningen*

kvalificera sig för egna bidrag. Sverok är numera medlemsorganisation i Studieförbundet.

När vi talat med företrädare för muslimska organisationer, Sverok och ax (där de organisationer som har tagit initiativet Kulturens bildningsverksamhet är medlemmar) har de framfört att de inte uppfattade de utbildningar som erbjöds av de existerande studieförbunden som tillräckligt relevanta för deras egen verksamhet. Detta har angetts som ett av skälen till att de påbörjat uppbyggnaden av en egen studieförbundsverksamhet. Ibn Rushd fyller nu dessa uppgifter för de muslimska studieförbunden. Företrädare för Sverok har beskrivit hur organisationen efter mångårigt samarbete med Studieförbundet har kunnat uppnå en situation där detta erhållit den kompetens som efterfrågas.

Alla de tre här nämnda organisationerna är inriktade på folkbildning som kan uppfattas som kulturell. Amatörkulturens samrådsgrupp (ax) söker medel för bildningsverksamhet inom de konstarter som medlemmarna utövar. Sverok arrangerar bl.a. historiskt orienterad bildningsverksamhet med inriktning på medeltida liv och klädedräkt, men även teaterorienterad utbildning. Ibn Rushds verksamhet är dels religiöst inriktad, men gäller även den muslimska världens kulturer.

I en rapport som ax överlämnat till Kulturutredningen pekar de på vad de uppfattar som en snäv syn på studier och på studiecirkelar i förordningen och Folkbildningsrådets tolkning av denna. Ett exempel på detta är att studiecirkelar ofta rekommenderas ha högst tolv deltagare, vilket ofta står i motsättning till den pedagogik som amatörkulturen kräver. Regelverket kan därmed sägas gynna de kulturformer som bäst passar in i en traditionell cirkelform, t.ex. rock- och popgrupper. Ett annat exempel är regelverkets krav på anordnarskap, där ett villkor för bidrag är att kulturföreningarnas grupper övergår till att ha ett studieförbund som ensam anordnare.⁵⁸

⁵⁸ Nordström 2008.

Studieförbundens kulturverksamheter sker således i organisatoriska former som inte av alla anses anpassade för detta. Kulturprogrammen premierar sammankomster i större grupper för att delta i ett evenemang (t.ex. en föreläsning) och studiecirkeln premierar sammankomster i små grupper för diskussion och kunskapsutbyte. Detta kan enligt vår mening ses som ett resultat av att studieförbundens verksamhetsformer hittills utvecklats i första hand med hänsyn till andra delar av den egna verksamheten än de som är kulturellt inriktade.

9.5.3 Överväganden och förslag

Vårt uppdrag innefattar inte att lägga förslag till förändringar inom folkbildningens organisation. Däremot kan vi mot bakgrund av ovanstående analys konstatera att det finns behov av att förbättra samspelet mellan folkbildningen och kulturområdets professionella och ideella verksamheter.

Anslaget till folkbildningen innefattar merparten av statens stöd till amatörkulturen. Studieförbunden hör också till de största civilsamhälleliga aktörerna på kulturområdet. Det är därför viktigt att studieförbunden är representerade i den framtida dialog och i eventuella överenskommelser mellan staten, civilsamhällets organisationer och Sveriges kommuner och landsting som vi ovan föreslagit att regeringen ska ta initiativ till. Det är inte minst i ett sådant sammanhang som åtgärder för att förstärka sambandet mellan folkbildningen och kulturområdet bör diskuteras.

Tydliga uppdrag till kulturinstitutioner att samarbeta med det civila samhället, som vi har föreslagit, skulle även kunna stärka kopplingen till folkbildningen. På det lokala planet skulle denna koppling kunna gynnas av förstärkta regionala stöd- och mäklarinstanser.

Fortfarande finns ett organisatoriskt samband i form av Kulturrådets bidrag till länsbildningsförbunden för stöd till folkbildande verksamhet i föreningar som inte är medlemmar i studieförbund. Om detta samband överfördes till regionerna som en del av den regionala portföljen (se även kapitel 12) skulle det kunna bilda grunden för en ny koppling mellan regionerna och länsbildningsförbunden, ett samarbete som dock skulle behöva utvecklas betydligt mer för att bli betydelsefullt.

Regionernas bidrag till folkbildningen är ytterligare en aspekt som bör ges betydelse i förhandlingar mellan stat och region inom ramarna för portföljmodellen. Det är väsentligt att företrädare för folkbildningen och andra relevanta verksamheter i det civila samhället bereds möjlighet att delta i den dialog som föregår sådana regionala överenskommelser.

På det nationella planet skulle ett nytt Kulturråd (se kapitel 18) kunna bidra med utvärdering och uppföljning av hur kulturinstitutioner och regioner arbetar med att utveckla sitt samarbete med folkbildningen, och med det civila samhället i övrigt, men också med att stödja kunskapsutbytet mellan myndigheter och olika verksamheter på dessa områden. Denna kunskapsinhämtning skulle även kunna vara till nytta för folkbildningsområdet. Därmed skulle det också bli möjligt för kulturområdet att bättre utnyttja den resurs som denna del av det civila samhället utgör.

10 Kulturpolitiken som aspektpolitik – samspelet med andra samhällsområden

I vårt uppdrag ingår att bedöma om vissa angivna frågor har uppmärksamats tillräckligt i kulturpolitiken och om det finns ett tillräckligt väl utvecklat samspel med de verksamheter inom vilka frågorna sorteras. Frågorna gäller bl.a. sambanden mellan kultur och skola, högre utbildning respektive forskning, kulturens betydelse för ett kreativt näringsliv, regional tillväxt, sambanden mellan kultur och hälsa samt den kulturella dimensionen inom miljöpolitiken.

Vi har även i uppdrag att, med beaktande av de mål och prioriteringar som gäller inom respektive politikområde, lämna förslag till insatser för att utveckla kulturpolitikens samspel med andra politikområden och med det civila samhället och ideella insatser.

I vår grundanalys har vi visat att en sida av framväxten av dagens kulturpolitik har varit att politikområdet, efterhand som utveckling löpt vidare, avgränsats allt tydligare från annan politik och även innehållsligt kommit att definieras allt snävare. Kulturpolitiken kan därför ses som ett ganska sent exempel på den politiska planeringsstrategi som var särskilt dominerade under efterkrigstiden och vars baksida utgörs av sektoriseringen. Genom avgränsningen har kulturpolitiken måhända stärkts genom en egen tydlig identitet, men säkert också tappat kraft genom att dess ändamål och verksamheter inte kunnat dra full nytta av de utvecklingsmöjligheter som mer långtgående integration och samspel med företrädare för andra samhällsområden erbjuder. Här är dock den kulturpolitiska sektoriella strategin alls inte ensamt ansvarig. Svensk politik och förvaltning kämpar i dag generellt med att bemästra de problem som sektoriseringen skapar.¹

¹ Vilket uppmärksamats av t.ex. Ansvarskommittén (SOU 2007:10).

I takt med att sektoriseringsproblemen gör sig allt mer gällande så ökar naturligtvis behovet av insatser för att bemästra dem. I vår analys av kulturpolitikens utveckling sedan 1990-talets mitt kunde vi också se hur de politiska initiativen över politikområdets gränser kontinuerligt ökar och efterhand ges ett allt större utrymme.

De områden där det kulturpolitiska samspelet med andra politikområden redan sedan tidigare uppfattats som angeläget, såsom t.ex. regional utveckling, kulturmiljöfrågor och vissa utbildningsfrågor, har efterhand kompletterats med flera initiativ. Samspel mellan politikområden förutsätter ömsesidig nytta. Det ömsesidiga utbytet är just det som karaktäriserar ett samspel. Vår bedömning är att ett sådant samspel också ryms inom gällande mål för andra politikområden.

Trots flera goda initiativ i motsatt riktning har vi i vår grundläggande analys av kulturpolitiken gjort den samlade bedömningen att kulturpolitiken fortfarande i allt för hög grad är inriktad på politikområdets egna, inre angelägenheter. Insatserna för samspel med andra politikområden har inte varit tillräckligt prioriterade. Att kulturpolitiken förhoppningsvis än mera kan komma att präglas av inte bara samspel med, utan också av nedtonade gränser mot, andra politik- och samhällsområden anser vi vara en fråga av största betydelse för dess förnyelse och samtidsanpassning.

Den bedömningen hänger nära samman med den kultursyn och uppfattning om kulturpolitikens uppgifter som vår utredning utgår från. Om kulturen i grunden är de mönster för kommunikation och gemenskaper som skapar samhället så innehåller all politik också frågor om kultur. Kulturpolitikens uppgift bör vara att svara för de kulturyttringar som är av särskild betydelse för diskussionen och förståelsen i samhället om den kultur vi utvecklar. Det samtalet bör pågå inom alla samhällsområden.

I vårt förslag till förnyelseprogram för politiken har vi därför också pekat ut samspelet med andra politik- eller samhällsområden som en viktig strategisk fråga. Vi uppfattar kulturfrågorna som en aspekt som finns inom alla politikområden. Kulturpolitiken bör därför vara vad vi beskriver som en ”aspektpolitik”. Vi lägger stor vikt vid en diskussion om hur de första stegen mot att utveckla kulturpolitiken i denna riktning kan tas.

I vårt förslag till kulturpolitiska mål har vi velat markera betydelsen av att kulturpolitiken har en samhällsövergripande inriktning genom att framhäva betydelsen av att kulturell kompetens och kreativitet används för att främja en socialt, miljömässigt och näringslivsmässigt hållbar utveckling.

I kapitlet behandlas inledningsvis samverkan mellan kulturpolitiken och utbildningsområdet. Därefter behandlas samverkan med olika aspekter av närings- och regionaliseringsfrågor. Slutligen presenteras våra överväganden när det gäller samspelet mellan kultur och hälsofrågor respektive miljöfrågor i var sitt avsnitt.

Sammanfattningsvis visar dessa genomgångar att kulturfrågor, även när dessa uppfattats i en ganska smal mening, finns med, diskuteras och på olika sätt behandlas inom vart och ett av de områden som vi analyserat. Genomgångarna visar, som vi ser det, på ett mycket rikt spektrum av frågor som behöver lösas, utvecklingsmöjligheter som bör tas till vara och initiativ som behöver följas upp och få uppmärksamhet.

Genomgångarna visar också generellt att kulturpolitikens förvaltningsorganisation i sin helhet inte är lämpligt utformad för en politik som i högre grad än den nuvarande sätter samhällsövergripande uppgifter i centrum. De enskilda myndigheterna och institutionerna kan var och en för sig ta goda initiativ och göra goda insatser, men helhetsperspektiven saknas. Insatserna blir enskildheter och leder inte till fortsatt utveckling så som många gånger hade varit önskvärt. För omvärlden verkar det många gånger vara slumpmässigt med vilken eller vilka kulturmyndigheter man etablerat kontakt med.

Vårt förslag till förvaltningsreform inom kulturområdet hämtar därför näring bl.a. ur erfarenheterna av kulturområdets sektorisering. Det behövs en organisation som gör det enklare och mer naturligt för kulturområdets aktörer att vända sig utåt.

Det har gjorts mycket få utredningar med särskild inriktning på möjligheterna och förutsättningarna för kulturpolitikens samverkan med och betydelse för andra samhällsområden. De analyser som här presenteras kan därför förhoppningsvis få efterföljare där frågorna kan utvecklas och fördjupas mer än vad vi haft möjlighet att göra inom ramen för vårt samlade uppdrag.

10.1 Kultur i skolan

Vår bedömning: Skolan har ett ansvar för att barn och unga får tillfälle till eget skapande, möjlighet till bildning samt tillgång till sitt eget och andras kulturarv. Detta ansvar bör även fortsatt uttryckas i läroplanerna. Estetisk verksamhet bör även fortsatt vara ett obligatoriskt inslag i grundskolan.

En mer samordnad bibliotekspolitik kan bidra till att förbättra skolbibliotekens förutsättningar.

Våra förslag:

- Lärarutbildningen bör utformas så att den ger goda förutsättningar för konstens och kulturens integration i skolans undervisning. Goda möjligheter bör finnas för både lärare och verkamma på kulturområdet att vidareutbilda sig på relevanta områden.
- Kulturrådet bör inom ramen för ett nytt uppdrag ges ansvar för att utvärdera kulturområdets institutioners och myndigheters arbete med kultur i skolan, och för att skapa samspel i dessas arbete med att tillgängliggöra nya arbetsmetoder och goda exempel.
- På regional nivå bör kulturområdets samverkan med skolan organiseras inom ramarna för den s.k. portföljmodellen. Stöd och mäklarfunktioner är av stor betydelse i detta sammanhang.

10.1.1 Inledning

Tidigt i livet spelar förskolan och skolan en central roll bland annat som kulturförmedlare tillsammans med sitt kunskapsuppdrag. Skolan är den enda institution där det är möjligt att nå en hel generation, oberoende av bakgrund och ekonomiska resurser. I undervisningen i estetiska ämnen i grund- och gymnasieskolan investeras årligen runt 3 miljarder kronor. Det är inte för intet som skolan har kallats den största kulturinstitutionen av alla. Kulturen har (som framgår av följande utdrag) en mycket stark ställning i den gällande läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet:²

Skolan ansvarar för att varje elev efter genomgången grundskola [...] behärskar det svenska språket och kan lyssna och läsa aktivt och uttrycka idéer och tankar i tal och skrift, [...] har utvecklat sin förmåga till kreativt skapande och fått ett ökat intresse för att ta del av samhällets kulturutbud, [...] har en förtrogenhet med centrala delar av vårt svenska och nordiska och västerländska kulturarv [...] har kunskaper om de nationella minoriteternas kultur, språk, religion och historia, [...]

² Uppdrag till Myndigheten för skolutveckling om insatser under temaåret Ungkultur U2006/6210/S, Dnr 2007:022.

kan utveckla och använda kunskaper och erfarenheter i så många olika uttrycksformer som möjligt som språk, bild, musik, drama och dans, [...]
har utvecklat förståelse för andra kulturer, [...]
kan kommunicera i tal och skrift på engelska, [...]
har kunskaper om medier och deras roll [...] (Läroplanen, Lpo 94).

I takt med att samhället förändras omgestaltas också skolan. Skolan har ett ansvar för att bidra till att utveckla barns och ungas kulturella kompetens. Både i eget skapande och i mötet med kulturarvet och med professionella kulturskapare bör barns och ungas möjlighet till kreativitet stå i centrum. Detta ansvar måste ses i ljuset av de omfattande förändringar som vi har beskrivit i kapitel 2, som digitaliseringen, samhällets tilltagande kulturella mångfald och Sveriges erkännande av de nationella minoriteternas rättigheter och minoritetsspråken.

Redan i dag finns såväl konsterna som arbetet med kulturarv närvarande i ett stort antal skolämnen; svenska, bild, musik, idrott och hälsa, slöjd och historia är bara några av de mest uppenbara. Många har därtill pekat på konsternas potentiellt sett stora pedagogiska möjligheter genom användningen av estetiska lärprocesser inom samtliga ämnen.³ Sverige har också undertecknat och ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter. Konventionsstaterna förbinder sig där att ”respektera och främja barnets rätt att till fullo delta i det kulturella och konstnärliga livet”⁴. I 5 § bibliotekslagen (1996:1596) slås fast att

[i]nom grundskolan och gymnasieskolan skall det finnas lämpligt fördelade skolbibliotek för att stimulera skolelevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen.

Det har ofta hävdats – främst av företrädare för kulturpolitiken, kulturlivet och kulturforskningen – att skolan och kulturlivet företräder olika kultur- och kunskapsbegrepp. Den forskargrupp vid Malmö högskola som står bakom begreppet ”radikal estetik” menar t.ex. att sådan estetik kan bidra till att öppna skolans begränsade och begränsande uppfattningar om kunskap genom att genomsyra hela undervisningen. Detta ställs i kontrast till den i allmänhet dominerande ”modesta estetiken” som inte tränger in i undervis-

³ T.ex. Jan Thavenius, Magnus Persson och Lena Aulin-Gråhamn 2004. *Skolan och den radikala estetiken*.

⁴ FN:s konvention om barnets rättigheter. Artikel 31.

ningen utan istället låter sig begränsas till speciella och klart avgränsade estetiska ämnen och kulturupplevelser. Det anses utmärkande för den radikala estetiken att den leder till ifrågasättande av etablerade strukturer medan den modesta estetiken snarare förhåller sig passiv till omgivningen. En mer neutral distinktion kan göras mellan kultur i skolan i form av specifika ämnen och kultur i skolan som ett perspektiv på undervisningen i alla ämnen.

Formerna kan naturligtvis användas parallellt. Perspektiven kan förenas i begreppet bildning. Enligt folkbildningsforskaren Bernt Gustavsson syftar bildning på en lärprocess som inte enbart innebär ett förvärvande av faktakunskaper utan även en mer genomgående personlighetsutvecklande process där ökad kunskap utgör en viktig del. Historiskt sett har bildningsbegreppet inte minst innefattat betydande estetiska inslag.⁵ Så som vi använder begreppet här innefattar det människans förmåga till kreativ användning av kunskap i en vid mening som inkluderar såväl konstformerna som kulturarvet.

Bakgrund till förhållandet mellan kulturpolitiken och skolan

Till skillnad från många andra delar av utbildningsväsendet har skolan även på senare tid varit föremål för mer uttalat engagemang från Kulturdepartementet och dess myndigheter. Sedan 1970-talet har kulturpolitiken ofta fokuserat på barnkulturen, och då använt skolan både som ett sammanhang där kulturen kan möta eleverna och som en resurs för lärandet.

Bland de äldsta inslagen i den kulturpolitik som riktas till barn är den kommunala musikskolan, vars utbyggnad inleddes på 1940-talet. Kring 1970 var den redan väl utbyggd och väntades inom kort finnas i landets samtliga kommuner. Utredningen Kulturrådet kom emellertid, i sin rapport 1972, att fokusera på den obligatoriska skolan som medium för att nå ut till den unga generationen. Dess ökade satsningar på det fria kulturlivet, och framför allt då på teatern, kom i stor utsträckning att leda till en utbyggnad av barnkulturen. Detta gäller inte minst de fria teatergrupperna och regionmusiken (nuvarande

⁵ Bernt Gustavsson, 1996, *Bildning i vår tid: om bildningens möjligheter och villkor i det moderna samhället*.

länsmusiken), som båda tidigt kom att samarbeta mycket med skolan.⁶

I läroplanen för grundskolan 1980 (Lgr 80) lyftes kulturen fram. Eget skapande, skolans roll som kulturcentrum och dess uppgift att stimulera elevernas intresse fick ett särskilt avsnitt i läroplanen. Särskilda statliga medel satsades på kultur i skolan. Detta skulle bli stilbildande. I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet från 1994 (Lpo 94, som fortfarande gäller) står det bl.a. att

eleverna skall få uppleva olika uttryck för kunskaper. De skall få pröva och utveckla olika uttrycksformer och uppleva känslor och stämningar. Drama, rytmik, dans, musicerande och skapande i bild, text och form skall vara inslag i skolans verksamhet.

När kursplanerna för grundskolan reviderades år 2000 infördes estetiska dimensioner i så gott som alla ämnen.

De senaste decennierna har ett antal riktade satsningar på kulturen i skolan genomförts inom ramarna för den statliga kulturpolitiken. En sådan satsning var den som föreslagits i *En strategi för kultur i skolan* (Ds 1998:58) En beredningsgrupp inom Utbildningsdepartementet tillsattes för att utforma riktlinjer och insatsområden för kultur i skolan på nationell nivå.⁷ Myndigheten för skolutveckling, Kulturrådet, Lärarutbildningen i Malmö, Svenska Filminstitutet m.fl. bedrev utvecklingsprojekt och anordnade konferenser inom denna ram. Malmö högskola fick 1999 i uppdrag av regeringen att utarbeta modeller för kompetensutveckling för lärare inom området kultur och lärande. Uppdraget Kultur och skola innebar att analysera och dra slutsatser av genomförda kulturprojekt. Med utgångspunkt i den analysen skulle högskolan genomföra utbildningsinsatser, upprätta mötesplatser på internet och stödja kompetensutveckling av personal ”vad avser estetiska uttrycksformer som verktyg i verksamheten eller undervisningen i förskola och skola”.

Under åren 2000–2003 hade Myndigheten för skolutveckling även uppdraget Språkrum.⁸ Detta syftade till att stödja och stimulera språkutvecklingen med inriktning mot att förbättra läs- och skrivmiljöerna i skolan samt att stärka och utveckla skolbibliotekens roll. Med inriktning på förskolans pedagogiska arbete med lärande, lek och språk har Myndigheten för skolutveckling i samarbete med

⁶ SOU 1972:66, *Ny kulturpolitik*, betänkande av Kulturrådet.

⁷ Regeringskansliet, jan 2005, *Kultur i skolan – en skrift om regeringens satsning under 1999–2003*, Regeringskansliet januari 2005.

⁸ Kulturrådet 2007/4360, *Hinder och framgångsfaktorer för samverkan kulturliv och skola*, s 34.

barnbibliotekarier och lärarutbildare bedrivit utvecklingsarbetet LekaSpråkaLära. Myndigheten fick 2006 i uppdrag att medverka till att utveckla kultur och estetiska lärprocesser i undervisningen i alla ämnen från förskolan till och med gymnasieskolan.

Sedan 1985 har Statens kulturrådet vidare i uppdrag att ta fram en ny klassikerserie för skolan med totalt 50 titlar för grund- och gymnasieskolan. Omfattande insatser har gjorts i läsfrämjande syfte och för att förstärka tillgången till litteratur i skolorna. Från 1997 ges statligt stöd för läsfrämjande insatser. Därtill ingår skolbiblioteken i Kulturrådets inköpsstöd till skol- och folkbibliotek.

Kulturrådet genomförde under åren 2001–2003 även en särskild satsning på museipedagogiska forsknings- och utvecklingsinsatser. 30 miljoner kronor fördelades till de regionala museerna under dessa år till utvecklingsprojekt inom det området. Huvuddelen av dessa insatser riktade sig mot skolan. Satsningen permanentades 2005 genom att de regionala museernas verksamhetsbidrag utökades med 7,5 miljoner kronor till museipedagogisk verksamhet.

Stöd till länskonsulenter inom konst och dans (från och med budgetåret 1990/91) samt rikskonsulenten i slöjd för barn och unga (försök från 1992, permanent från 1997) är andra åtgärder som i huvudsak inriktats på att förmedla och stödja kultur för barn, unga och skola.

Enligt direktiv från 2006 (U2006/6210/S) skulle 2007 vara ett Ungkulturår. Planerna för ett sådant temaår skrinlades dock efter valet 2006. Det arbete som sattes igång vid Myndigheten för skolutveckling i samband med förberedelserna har dock ändå gett vissa resultat i form av en mängd möten och konferenser som har arrangerats runt om i landet. Intresset för estetiska lärprocesser, och för samarbetet mellan kultur och skola i allmänhet, förefaller nu vara mycket stort bland ett växande antal av de verksamma i skolan. Detta är ett intryck som stöds av samtal med lärare och kulturutövare som både Kulturutredningen och Myndigheten för skolutveckling har fört. Det ska dock tilläggas att de som medverkat i dessa sammanhang i första hand är de verkligt intresserade. Dessas antal förefaller dock vara växande.

Det senaste tillfälle då insatserna för kultur för barn och unga samt i skolan kartlades var av utredningen Aktionsgruppen för barnkultur i betänkandet *Tänka framåt men göra nu, Så stärker vi barnkulturen* (SOU 2006:45). Denna kartläggning bildar en del av grunden för de beskrivningar som ges här. Betänkandet har remissbehandlats. Sedan betänkandet presenterades har flera insatser gjorts till förmån för kultur med inriktning på barn, unga och skola. Vi åter-

kommer till vissa av Aktionsgruppens förslag i den följande diskussionen.

Den senaste i raden av satsningar på kultur med inriktning på skolan är Skapande skola, vars första två ansökningsomgångar ägt rum under 2008. Detta är en satsning som vi kommer att återkomma till.

10.1.2 Dagens arbete med kulturen i skolan

Skolan har bland annat folkbiblioteken, kultur- och musikskolan, Forum för levande historia, teatrar, museer, regionala filmcentra, länsmusiken det fria kulturlivet och civilsamhällets organisationer som riktiga samarbetspartners.

Sedan 1995 bedriver Svenska Filminstitutet och Folkets Hus och Parker (tidigare Folkets Hus Riksorganisation) en gemensam verksamhet med skolbio tillsammans med film- och biografbranschen i Sverige. Verksamheten organiseras genom de regionala resurscentrumen för film och video. Den gemensamma filmupplevelsen ger utgångspunkt för samtal, skapar nyfikenhet och ger impulser till fortsatt kunskapssökande. Filmerna väljs ofta av lärare och elever tillsammans för att komplettera och berika övrig undervisning. Ansvaret för samordningen av filmvisningarna kan ligga på en grupp lärare, på kommunens kulturförvaltning eller på den lokala biografföreståndaren. Vid sidan av filmvisningar anordnar många kommuner även fortbildning kring film och medier för lärare och övrig skolpersonal. Att se och uppleva film är en dimension, att analysera och lära sig förstå den rörliga bildens språk ger en annan. En tredje dimension är att själv få möjlighet att uttrycka sig med rörliga bilder.

Skol- och folkbibliotek är andra viktiga institutioner i gränslandet mellan kultur och skola. Ungefär hälften av landets kommuner beskriver i sin rapportering till Kulturrådet ett utvecklat samarbete med skolornas specialpedagoger, och med särskolan, kring lättläst litteratur och specialanpassade medier. 50 procent redovisar också samarbete mellan modersmålslärare och folkbibliotek. Ungefär hälften av folkbiblioteksfilialerna är integrerade i skolbibliotek. Trots detta har bara 36 procent av eleverna tillgång till ett skolbibliotek som är bemannat mer än fem timmar i veckan. Detta beror inte minst på att 90 procent av friskolorna, enligt samma källa, saknar eget skol-

bibliotek.⁹ Bibliotek är emellertid en verksamhet som det kan ta tid att bygga upp.

Ökad samordning av skolbibliotek och folkbibliotek skulle kunna skapa nya möjligheter att såväl öka den totala mängden tillgängliga titlar som förbättra annan service. När biblioteken blir allt mer integrerade med gemensamma elektroniska kataloger, samarbeten kring elektronisk publicering och förbättrade möjligheter till fjärrlån är det viktigt att skolbiblioteken får del av denna utveckling. Därmed ökar tillgången till såväl böcker som andra media och information i varje enskilt bibliotek och för varje enskild användare samtidigt som möjligheterna till service kan förbättras.

En annan institution där huvuddelen av verksamheten utgörs av insatser i skolorna är länsmusiken, som på många håll har utvecklat en verksamhet dominerad av skolkonserter. Här saknas dock uppdaterad statistik. År 2000 nådde länsmusiken 491 801 elever via skolkonsertverksamheten. Förhållandena var dock mycket olika i skilda delar av landet.¹⁰

Dans var länge ett marginellt inslag i skolundervisningen. Fram till 1996 var dansen inte en uttalad konstform i den nationella kulturpolitiken. I dag har intresset för dans och danspedagogik emellertid ökat betydligt. I runt hundra kommuner står dans på schemat. Tillsammans med Myndigheten för skolutveckling och Nationellt centrum för främjande av god hälsa hos barn och ungdom driver Kulturrådet programmet Dans i skolan.

Besök på museer från förskolor och skolor minskade mellan 2000 och 2006 med 5,8 procent, från 1,65 miljoner till 1,55 miljoner besök. Antalet besök har dock uppvisat betydande variationer under perioden och var på sin högsta nivå 2005 med 1,72 miljoner besök.¹¹ När det gäller övriga kulturinstitutioner är storleken på samarbetet med skolan däremot oklart, huvudsakligen därför att statistiken kan differentieras med avseende på besökarnas ålder, men inte för att urskilja sammanhang som skolgrupper.

Regeringens satsning Skapande skola syftar till att stödja de initiativ till arbete med kulturellt skapande som tas i skolan och möjliggöra nya. Kriterierna för stödet regleras i förordning (2007:1436) om statsbidrag till kulturell verksamhet i skolan. Statsbidrag ges till skol-

⁹ Kulturrådet 2008:3. *Kulturen i siffror, Folkbiblioteken 2007*. SOU 2006:45, *Tänka framåt, men göra nu*. Så stärker vi barnkulturen, betänkande av Aktionsgruppen för barnkultur, Totalt 507 av 1 001 folkbiblioteksfilialer är integrerade i skolbibliotek. I 22 procent av kommunerna var samtliga biblioteksfilialer integrerade med skolbibliotek.

¹⁰ Paul Stempel, 2002, *Länsmusikens skolkonsertverksamhet*.

¹¹ SOU 2006:45.

huvudmän för användning i årskurs 7–9 till förmån för (1) inköp av professionell kulturverksamhet, (2) insatser som främjar elevernas eget skapande som en del av undervisningen, samt (3) insatser som främjar en långsiktig samverkan mellan grundskolans högre årskurser och kulturlivets parter. Eleverna ska ha varit involverade redan på planeringsstadiet och det ska anges hur man planerar att samarbetet med kulturområdet ska äga rum. Det ska också finnas tydliga handlingsplaner för Skapande skola.¹²

Skapande skola syftar till att kulturella och konstnärliga uttryck långsiktigt integreras i grundskolans årskurser 7–9 med utgångspunkt i skolans läroplan samt till att öka den professionella kulturverksamheten för och med eleverna så att tillgången till kulturens alla uttrycksformer och möjligheterna till eget skapande ökar. Valet av årskurser innebär en inriktning på de åldersgrupper där bortfallet från de av Kulturrådet mätta kulturaktiviteterna är som störst. Under 2008 har medel från Skapande skola kunnat sökas vid två tillfällen. Totalt sökte 222 kommuner, 24 stadsdelar i 3 kommuner samt 59 friskolor stödet. Av dessa bifölls ansökningarna från 214 kommuner, 24 stadsdelar och 49 friskolor.¹³ Att döma av de inkomna ansökningarna (och av de samtal som vi har fört med kulturutövare och företrädare för skolorna) har arbetet med ansökningarna bidragit till att öka kontakterna mellan olika förvaltningar och andra organ med ansvar för skola och barnkultur.

Satsningen har organiserats så att det är skolornas huvudmän som ansöker hos Kulturrådet om bidrag till kulturverksamhet. Ansökningar till förmån för kommunala skolor lämnas in av kommunerna (eller i vissa fall av kommunaldelsnämnder med ansvar för skolan). Friskolor har däremot möjlighet att söka självständigt. Genom denna konstruktion hoppas regeringen att handlingsplaner, som är väl förankrade både i skolledningen och hos kommunens utbildningsförvaltning och kulturförvaltning, kommer att utarbetas. Därmed uppmuntras uppbyggnaden av nya kontaktytor mellan skolan och kulturområdets aktörer. Detta är också ett av syftena med våra egna förslag gällande kulturen i skolan.

Mycket tyder på att språkhanteringen förbättras av skrivande och läsning. Från författarhåll har man understrukt behovet av satsningar på ett tidigt etablerande av läsvanor, i synnerhet när det gäller skönlitteratur, och inte minst när det gäller att visa på bredden av olika

¹² Förordning (2007:1436), om statsbidrag till kulturell verksamhet i skolan.

¹³ Av dessa har ansökningarna från 9 kommuner och en stadsdel avslagits varpå dessa återkommit med en ansökan som beviljats. Uppgifter från Statens kulturråd.

genrer och möjliga läsoplevelser. Litteraturens betydelse som en del av det kulturella arvet har också understrukits i debatten. Kunskaper om eget och andras kulturarv utgör en viktig bakgrund för förståelse för samtiden.

Utredningen av de finska och sydsamiska språken har i sitt betänkande behandlat dessa språks betydelse för minoriteternas kultur. Kultur kan användas som ett språkstimulerande och språkrevitaliserande verktyg, särskilt när det gäller kulturutövning där barnet själv deltar aktivt. Det är, inte minst därför, enligt denna utredning, angeläget att stödja minoritetsspråkig kultur som riktar sig särskilt till barn och ungdomar. Sådan kultur bör då även spela en roll i skolan.¹⁴ Kritik har också riktats mot att de nationella minoriteternas kulturarv inte ges tillräcklig uppmärksamhet i skolan.¹⁵

Gymnasiet skiljer sig från grundskolan på flera sätt. Visserligen läser den överväldigande majoriteten av ungdomarna vidare efter avslutad grundskola. Skillnaden mellan de olika programmen innebär dock att hänsyn måste tas till att kontexten ser olika ut. Å ena sidan rymmer gymnasieskolan, liksom grundskolan, generella estetiska inslag. Å andra sidan rymmer den också ett mer specialiserat estetiskt program. Därtill kommer ett inslag av ännu mer markerade spetsutbildningar, på såväl grundskole- som gymnasienivå. Det främsta exemplet på detta är utbildningen av yrkesdansare som diskuteras i den pågående utredningen om en ny yrkesdansarutbildning.¹⁶ I Gymnasieutredningens betänkande föreslås att det estetiska programmet inordnas i ett brett högskoleförberedande humanistiskt och estetiskt program som även rymmer inriktningar på språk och kultur. Gymnasieutredningen föreslår också att estetisk verksamhet stryks som obligatoriskt ämne vid samtliga program.¹⁷ Gymnasieutredningens betänkande bereds nu i Regeringskansliet.

Bland barn och unga är intresset för olika former av kultur mycket stort. Undersökningar genomförda av Aktionsgruppen för barnkultur visar att många kulturaktiviteter hör till de upplevelser som ungdomar vill ha ökade möjligheter till. Söktrycket på gymnasiernas estetiska

¹⁴ SOU 2006:19, *Att återta mitt språk – åtgärder för att stärka det samiska språket*, betänkande av Utredningen av finska och sydsamiska språken.

¹⁵ Europarådets kommitté för ramkonventionen om nationella minoriteter har i sin senaste rapport om Sverige (nov 2007, s. 23) framhållit att det fortfarande finns en oroande brist på information om nationella minoriteter i svenska skolböcker, trots kravet i läroplanen.

¹⁶ Dir. 2008:32.

¹⁷ SOU 2008:27, *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*, betänkande av Gymnasieutredningen.

program förblir högt. En mycket stor andel nämner yrken inom kultur och media som önskade framtida yrkesval. Om intresset för kultur hos dagens barn och unga kan vidmakthållas in i vuxen ålder visar detta mot en framtida befolkning som i ökande grad kommer att vilja delta aktivt i olika kulturverksamheter.

10.1.3 Analys

Betydande insatser görs redan i dag för att binda samman kultur och skola. Konsten har en potentiellt sett mycket stor betydelse i skolan, inte minst för att tillföra ytterligare perspektiv till en miljö som annars kan domineras av enbart vetenskapliga synsätt. Stort utrymme ges också för kulturupplevelser i dagens skola. Trots detta uppfattas relationen mellan skolan och kulturområdet ofta som både problematisk och splittrad. I våra kontakter med det fria kulturlivet har vi erfarit att möjligheterna att verka i skolan ofta uppfattas som begränsade och i stor utsträckning beroende av enskilda lärares intresse. Från skolhåll framhålls ibland att kulturskaparna saknar kunskap om skolans inre liv och uppdrag. Tillgången på offentligt stödd kultur för barn är, både i skolan och i andra sammanhang, mycket varierande, såväl geografiskt som i relation till klass och etnisk bakgrund.

Framgångsfaktorer för kulturprojekt i skolan

Konstnärliga inslag i skolorna är ett prioriterat område i många länder, inklusive Sverige. Internationellt sett är målsättningarna relativt likartade. Modellerna kan däremot variera något. Storbritannien är en internationell förebild. Där, liksom här, bygger modellerna på ett nära samarbete mellan kulturliv och skola. Även lokalsamhället bedöms vara av stor betydelse för framgång på området. Fokus ligger på kulturellt utövande inom skolans kontext.¹⁸ Både i Sverige och i många andra länder lyfts emellertid också möjligheten till upplevelser av professionellt kulturutövande samt av anknytning till det kulturella arvet fram.

Som slutsats av en analys av konstnärliga insatser i skolor världen över har professor Anne Bamford kommit fram till ett antal fram-

¹⁸ Anne Bamford, 2006, *The Wow Factor. Global Research Compendium on the Impact of the Arts in Education.*

gångsfaktorer för sådana projekt (studien har genomförts på uppdrag av Unesco).

- Aktiva partnerskap mellan skolor konstorganisationer, samt mellan lärare, konstnärer och lokalsamhället.
- Delat ansvar för planering och utvärdering.
- Möjligheter till offentlig föreställning, utställning och/eller presentation.
- En kombination av utveckling inom den specifika konstformen (utbildning i konstformerna) och kreativa sätt att närma sig lärande (utbildning genom konstformerna).
- Möjligheter till kritisk reflektion, problemlösning och risktagande.
- Tonvikt på samarbete.
- En inkluderande hållning med tillgänglighet för alla barn.
- Detaljerade strategier för utvärdering och rapportering om barns lärande, upplevelser och utveckling.
- Kontinuerligt professionellt lärande för lärare konstnärer och lokalsamhälle, samt
- Flexibla skolstrukturer och gränser mellan skola och omgivning.¹⁹

Kulturrådet drar liknande slutsatser på basis av svenska erfarenheter. Rådet betonar långsiktig samverkan mellan kulturliv och skola samt behovet av samstämmighet mellan olika nivåer och politikområden. Detta gäller inte minst samstämmighet i politiska målformuleringar på nationell, regional och lokal nivå, samt mellan kultur och utbildning. Det gäller också inkluderingen av både skolpersonal och skolledare i planeringen.²⁰

En bra struktur för samordning underlättar mötet mellan kulturliv och skola då den syftar till att öka kunskapen om både situationen på kulturområdet och på skolområdet. Handlingsplaner som är gemensamt framtagna av kulturförvaltningar och utbildningsförvaltningar är en framgångsfaktor. Att möjligheter till fortbildning och utbild-

¹⁹ Bamford 2006.

²⁰ KUR 2007/4360, *Hinder och framgångsfaktorer för samverkan kulturliv och skola.*

ning ges till kulturlivet avseende skolans uppdrag och organisation lyfts också fram som en framgångsfaktor.

På motsvarande sätt behöver skolans personal utbildning och fortbildning i hur konst och kultur bättre kan integreras i utbildningen. Samtidigt pekar Kulturrådet på problemet att arbetet med kultur ofta ligger utanför skolans ordinarie budget. Därtill saknas ofta forskning kring olika metoder för lärande, i synnerhet forskning genomförd i svensk kontext.

Iakttagelser i Sverige

Argument för större inslag av kultur i skolan presenteras i dag från flera håll. Flera konstformer skulle kunna spela en större roll för att komplettera skolans fokus på teoretiskt lärande. Forskningen understryker emellertid också betydelsen av konstnärliga metoder för att förbättra inläringen i alla ämnen.

Innan Skapande skola utvärderats är det, enligt vår bedömning, fortfarande för tidigt att yttra sig om satsningen. Kulturrådet har ett regeringsuppdrag att följa upp Skapande skola och bl.a. göra en sammanfattande bedömning av de bidragssökandes prioriteringar. Uppdraget ska redovisas senaste den 30 juni 2009. Regeringens ambition är att satsningen successivt ska omfatta alla elever i grundskolan.²¹ Såväl ambitionen att utvidga barns och ungas möjligheter till kulturupplevelser som ambitionen att bidra till att bygga broar mellan kulturlivet och skolan ligger väl i linje med våra bedömningar och förslag.

Vid jämförelse med den norska förebilden – *den kulturelle skolesekken* – kan det konstateras att Skapande skola genom att utgå ifrån ett ansökningsförfarande koncentrerar resurserna till skolor och kommuner som tar egna initiativ till projekt. Detta kan missgynna elever i skolor där de kulturella intresset redan är svagt. Det har också visat sig att friskolor är betydligt sämre representerade bland ansökningarna än de kommunala skolorna. Detta kan tolkas som ett bristande intresse. Det kan emellertid också relateras till att friskolorna måste ansöka själva medan kommunerna gör samlade ansökningar för de kommunala skolorna, något som kan innebära en fördel eftersom det innebär att de kommunala ansökningar som lämnas in också är samordnade med den kommunala kulturförvaltningen.

²¹ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 17, s. 20.

Insatserna kan också jämföras med det engelska programmet *Creative Partnerships*. Även där stöds initiativ från skolorna själva. Dessutom bidrar programmet med egna initiativ och hjälper skolorna med expertis och kontaktskapande verksamhet.

I Gymnasieutredningens betänkande föreslås att det estetiska programmet inordnas i ett brett högskoleförberedande humanistiskt och estetiskt program som även rymmer inriktningar på språk och kultur. Denna förening av bredd och koncentration kan uppfattas som mycket positiv sedd ur Kulturutredningens perspektiv. Gymnasieutredningen föreslår å andra sidan också att estetisk verksamhet stryks som obligatoriskt ämne vid samtliga program.²² Enligt vår uppfattning är det i så fall viktigt att slå vakt om mångfalden i de estetiska ämnena som erbjuds som tillval samt om de estetiska inslagen i andra ämnen.

Enligt vad Aktionsgruppen för barnkultur erfor under sin utredningstid är det en allmänt utbredd uppfattning att lärarutbildningen vare sig ger lärarna tillräckliga kunskaper i estetiska och andra kulturellt relevanta ämnen (som t.ex. litteraturvetenskap, historia och religionsvetenskap) eller i hur de konstnärliga uttrycksformerna kan användas i undervisningen.²³ Denna bedömning bekräftades också bland annat av Högskoleverkets utvärdering av lärarutbildningen 2005.²⁴ Till dessa kompetenser kommer behovet av förbättrade ämneskunskaper i för kulturlivet relevanta områden som t.ex. historia och litteraturvetenskap samt kunskaper om interkulturell pedagogik.

För att öka kompetensnivån förespråkade Aktionsgruppen en sammanhållen utbildning för lärare i estetiska ämnen (som bild, musik, drama, dans osv.) som ska täcka kompetensbehoven i såväl de obligatoriska som de frivilliga skolformerna. Aktionsgruppen för barnkultur understryker också behovet av förbättrade möjligheter till vidareutbildning med inriktning på estetiska lärprocesser för lärare i andra ämnen. Det förefaller också finnas behov av pedagogisk utbildning för konstnärligt utbildade personer. I många fall anses utvecklingen av metoder dessutom kräva ytterligare pedagogisk forskning med inriktning på samspelet mellan kultur och lärande (se även avsnitt 10.2). Ett nationellt institut för dans och lärande planeras t.ex. vid Luleå Tekniska Universitet.

²² SOU 2008:27.

²³ SOU 2006:45, *Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen*.

²⁴ Högskoleverket 2005. Detta är också en synpunkt som framförts till Kulturutredningen bl.a. av företrädare för författarna.

Enligt vad vi har erfarit under våra samtal med företrädare för kulturutövare i hela landet är stödjande och förmedlande funktioner hett efterfrågade. Många museers arbete med museipedagogik har t.ex. varit en resurs för detta. På vissa håll har även konsulenterna kommit att fylla denna funktion. När dessa funktioner fungerar väl utgör de en stor tillgång för såväl skolorna som för ungdomars egna kulturverksamheter i det civila samhället. Båda är ofta beroende av enskilda personers kompetenser och kontaktnät.

Det finns emellertid mycket som tyder på att den nuvarande konsulentorganisationen inte är optimal. Mycket beror på konsulenttjänsternas placering och på hur de enskilda konsulenterna väljer att tolka sina uppdrag. Uppdelningen av konsulentfunktioner på genrer och målgrupper kan också verka splittrande på insatserna. Förutsättningarna och behoven ser dessutom mycket olika ut i olika delar av landet. Vi ser därför ett stort behov av att ersätta konsulentorganisationen med nya och mer samlade regionala mäklar och stödfunktioner inom ramarna för portföljmodellen. I en situation då samhället förändras och pedagogiken utvecklas uppstår ett behov av vidareutbildning för personalen med avseende på t.ex. interkulturell pedagogik och för digitaliseringen relevanta kompetenser för att de bättre ska kunna fylla skolans behov. Denna funktion diskuteras även i samband med civilsamhällets behov av stöd och mäklarinstanser (se 9.3), samt i samband med portföljmodellen i kapitel 12.

Såväl Kulturrådet som Aktionsgruppen för barnkultur har även pekat på att ansvaret för barn- och ungdomskulturen och för kulturen i skolan framstår som splittrat även på nationell nivå.²⁵

Fram tills 1 oktober 2008 ansvarade främst tre myndigheter för kulturen i skolan: Kulturrådet, Skolverket och Myndigheten för skolutveckling. I och med pågående förändringar inom skolpolitikens myndighetsstruktur slogs de båda skolmyndigheterna emellertid samman. Därmed samlades den skolpolitiska sidans ansvar för kulturfrågorna hos en ny aktör: Skolverket.

Därtill kommer dock den nya myndigheten Skolinspektionen som har till uppdrag att granska och kontrollera skolor med elevens kunskap i fokus, Barnombudsmannen har också tillsynsansvar för barns rättigheter, kulturmyndigheternas arbete med skolorna och

²⁵ Kulturrådet 2007/4360, SOU 2006:45.

Ungdomsstyrelsens ansvar för stöd till ungdomars verksamheter utanför skolan i det civila samhället.

10.1.4 Överväganden och förslag

Barn- och ungdomskultur är ingalunda att betrakta enbart som angelägenheter för skolan. När vi i andra avsnitt i detta betänkande diskuterar andra verksamheter inom kulturområdet sker detta med utgångspunkten att dessa i stor utsträckning även ska komma barn och unga till del. Skolan har ett ansvar för att barn och unga får möjlighet till bildning, tillfälle till eget skapande samt tillgång till sitt eget och andras kulturarv. Många av de kunskaper och kompetenser som skolan enligt gällande läroplaner och kursplaner (med stöd bl.a. i internationella konventioner, som t.ex. FN:s konvention om barnets rättigheter) ska lära ut är kulturella. Konstnärliga aktiviteter kan därtill vara ett viktigt redskap i lärandeprocessen.

En heterogen och globaliserad värld innebär att den kulturella kontext som är relevant i vardagslivet omfattar ett vidare kulturarv än enbart Sveriges. Möjligheterna att urskilja ett specifikt ”svenskt” kulturarv kan också diskuteras. Däremot ökar behovet av en bredare kunskap om historien och dess inflytande över samtiden. Inte minst de nationella minoriteternas kulturarv bör ges utrymme i undervisningen. Globaliseringen gör även kulturen och historien i andra delar av världen till alltmer relevant kunskap. Historien representerar inte bara det bekanta utan kan också kontrasteras mot samtiden och därmed öka förståelsen för den senare och för oss själva. Här har kulturarvsinstitutionerna en viktig roll. Deras samarbete med skolan bör därför utvecklas vidare.

När kulturen i samhället utvecklas i riktning mot ett större och mer självständigt individuellt deltagande är det viktigt att skolan bidrar till denna utveckling, inte minst som barns och ungas kulturella intressen ofta ligger i utvecklingens framkant. Om detta ska vara möjligt krävs det att barns och ungas möjlighet till att utveckla sina skapande förmågor, samt tillgång till sitt eget och andras kulturella arv, ges utrymme i läroplanen för såväl förskola och grundskola som för gymnasiet.

Gymnasieutredningen föreslår emellertid att estetisk verksamhet stryks som obligatoriskt ämne i gymnasiet, med undantag för vid det estetiska programmet.²⁶ Detta skulle enligt vår uppfattning

²⁶ SOU 2008:27.

kunna få allvarliga konsekvenser för gymnasiets förmåga att förmedla estetisk kompetens till alla elever, såvida inte de estetiska aspekterna kan tydliggöras inom ramen för andra ämnen.

Det är också viktigt att lärarutbildningen inkluderar för kulturens integration i skolan viktiga perspektiv, som t.ex. estetiska läroprocesser och interkulturell pedagogik, liksom att den tar hänsyn till pågående samhällsförändringar, som t.ex. digitaliseringen och samhällets tilltagande kulturella mångfald, samt till de åtaganden som svenska staten har gjort i förhållande till de nationella minoriteterna och minoritetsspråken. Samma sak gäller förbättrade möjligheter till vidareutbildning med inriktning på dessa områden för lärare i alla ämnen. Det förefaller också finnas behov av pedagogisk kompetensutveckling för konstnärligt och humanistiskt utbildade personer (jfr 10.2).

Ett samlat nationellt ansvar för kultur i skolan

Skolan kan dra betydande fördelar av att samarbeta med kulturlivet och dess institutioner. Statens insatser för kultur i skolan ger emellertid ett splittrat intryck. Ett stort antal myndigheter och nivåer är inblandade. Såväl enskilda skolor som utbildningsmyndigheterna saknar tydliga replipunkter på kulturområdet. Enskilda skolor kan behöva stöd och vägledning. Samarbetet med andra politikområden skulle enligt vår bedömning kunna utvecklas bättre om samverkan mellan kulturområdet och skolan var bättre kartlagt än i dag. Detta skulle bli möjligt om ansvarsfördelningen mellan kulturområdets myndigheter tydliggjordes och en myndighet gavs ett övergripande ansvar för utvärdering av kulturområdets insatser för barn och unga samt av hur kulturområdets aktörer samverkar med skolan.

Det skulle enligt vår bedömning också vara en fördel för arbetet med kultur i skolan och med kultur för barn och unga om ansvaret för kulturområdets informationsspridning och strategiska insatser på dessa områden i en reformerad förvaltningsstruktur inom kulturområdet kunde samlas i en myndighet vars övriga uppgifter skapar god överblick över kulturområdet på statlig, regional och kommunal nivå. Samma myndighet bör också ansvara för utvärderingen av kulturområdets insatser för barn och unga samt av hur kulturområdets aktörer samverkar med skolan. En sådan myndighet skulle också kunna bli en tydligare replipunkt för de ansvariga myndigheterna inom skolområdet. Kulturrådet skulle inom ramen för det

nya uppdrag som vi föreslår i kapitel 18 kunna bli en sådan myndighet.

Kulturrådets nya uppdrag på detta område avser inte ersätta det ansvar eller de uppdrag som Skolverket och Skolinspektionen har inom skolans verksamhetsområde.

Behovet av ett mer samlat ansvar är emellertid särskilt tydligt i de frågor där nya krav ställs på skolan. Det är viktigt att dessa inslag i skolan kan relatera till pågående samhällsförändringar som t.ex. digitaliseringen, till samhällets tilltagande kulturella mångfald, samt till de åtaganden som svenska staten har gjort i förhållande till de nationella minoriteterna och minoritetsspråken.

En annan fråga där ökad samordning inom kulturområdet kan bli en fördel för kulturen i skolan är att en mer samordnad bibliotekspolitik skulle kunna bidra till att förbättra skolbibliotekens förutsättningar (se vidare kapitel 15). Tillsammans med en mer sammanhållen struktur på det regionala planet skulle ett sådant tydliggörande av ansvaret kunna bli ett viktigt steg mot att bygga upp en mer stabil bas för framtida arbete med kultur för barn och unga.

De regionala överenskommelser som utredningen föreslår förutsätter att det på nationell nivå finns kompetens att från statens sida utvärdera att dessa uppfylls. Samma myndighet som bistår med denna kompetens bör också få uppdraget att samla in och förmedla kunskap på området. Det nya Kulturrådet skulle enligt vår bedömning vara en lämplig placering för ett sådant ansvar.

Regionala insatser

För att bygga nätverk mellan olika aktörer på området kultur för barn och unga kan det vara användbart med olika stöd-, rådgivnings- och förmedlingsinstanser. Vår bedömning är att sådana insatser gynnas av förankring i det lokala och regionala kulturlivet och samhället. Vi understryker även behovet av vidareutbildnings- och kompetensutvecklingsmöjligheter för dem som ska verka i en sådan organisation. Vi bedömer att skolans behov av stöd-, rådgivnings- och förmedlingsinstanser i väsentlig utsträckning sammanfaller med det civila samhällets behov av sådana insatser och därför bör omorganiseras med riktning mot en samlad regional organisation inom ramarna för portföljmodellen.

Sådana stöd- och förmedlingsinsatser skulle också på sikt kunna komplettera bidragsgivningen inom Skapande skola. En jämförelse

mellan Skapande skola och liknande satsningar i andra länder ger vid handen att någonting som skulle kunna tillföras är mer proaktiva insatser. Ett sätt att utveckla satsningen vore alltså att ge en eller flera aktörer uppdraget att föreslå och förankra kulturprojekt i skolor och kommuner som inte tar egna initiativ. En sådan aktör skulle också kunna bidra till att stödja skolor som själva saknar de nödvändiga kontakterna och kompetenserna för att annars ta initiativ till projekt. Då flexibilitet och anpassning till regionens särskilda förutsättningar här tycks vara särskilt viktiga är detta en funktion som borde kunna tillgodoses ytterligare inom ramarna för portföljmodellen (se kapitel 12). En sådan ordning skulle också kunna tillgodose behovet av nya och skilda lösningar i olika regioner.

Ett regionalt ansvar för kultur för barn och unga bör också innefatta ett ansvar för att insatser inom det civila samhället. Kommunal öppen verksamhet och obligatorisk skola kompletterar varandra. Det är därför viktigt att bådas behov vägs in i de överenskommelser som sluts inom ramen för portföljmodellen.

10.2 Högre utbildning, forskning och eftergymnasial utbildning för kulturområdet

Vår bedömning: Samverkan mellan kulturområdet och de utbildningar som har samband med detta bör förstärkas. Samma sak gäller för kulturområdet och den forskning som inriktar sig på detta område.

Arbetet med att införa större arbetsmarknadsrelevanta inslag som ekonomisk, entreprenöriell och pedagogisk kunskap samt praktik, i dessa utbildningar bör fortsätta såväl på högskolenivå som på eftergymnasial nivå. Förutsättningarna för detta arbete kan stärkas genom att myndigheterna på kulturområdet utökar sitt arbete med att kartlägga kulturområdets arbetsmarknad och möjligheter till företagande.

Ytterligare forskning kring kulturområdet är av stor betydelse för dettas utveckling. Forskning och utveckling är inte minst viktigt som underlag för framtida utvärderingar och översyner inom området.

Vårt förslag: Vi har redovisat våra överväganden och förslag om forskning för Kulturrådets behov i ett särskilt yttrande (bilaga 6 i betänkandet). Sammanfattningsvis anser vi att kulturområdet behöver förstärkta forskningsresurser.

10.2.1 Inledning

I ett samhälle präglad av en tilltagande kulturalisering borde kulturens roll i utbildningen vara given. En bred kulturell kompetens kan ses som en förutsättning för att ta del av ett allt mer pluralistiskt kulturliv, men också som ett redskap och ett perspektiv att tillämpa på samhället i stort. Utvecklingstrender som globaliseringen och den ökande kulturella pluralismen ställer nya krav på spetskompetens för yrkesverksamma inom kulturområdet. Ny information och ny forskning spelar i många länder en viktig roll för att öka förståelsen för den pågående samhällsförändringen. Utvecklingen sätter således fokus på sambanden mellan kulturpolitik och utbildningspolitik.

I detta avsnitt behandlas eftergymnasiala och högre utbildningar samt forskning. Folkbildningens och skolans roll som kulturbärare diskuteras på annan plats i betänkandet (avsnitt 9.5 respektive 10.1). I detta avsnitt diskuteras i stället utbildningar vars studenter och elever kan väntas bli yrkesmässigt verksamma på kulturområdet. Här diskuteras också forskning för kulturområdets behov. Avsnittet behandlar därmed bl.a. yrkesutbildningar med inriktning mot bl.a. konst, konsthantverk och kulturarvsbevarande. Dessa är alla eftergymnasiala utbildningar som till skillnad från de som äger rum vid universitet och högskolor inte är forskningsanknutna. Här diskuteras också ett antal universitetsutbildningar där många av studenterna längre fram kan väntas söka sig till kulturområdet. Många av dessa utbildningar är praktiska konstnärliga utbildningar (däribland teater, fri konst, design, dans och musik). De övriga hör till det humanistiskt-samhällsvetenskapliga området. De flesta av de senare är förlagda till humanistiska fakulteter.

Forskning för kulturområdets behov var temat för en promemoria som vi lämnade över till Kulturdepartementet den 27 februari 2008 inför arbetet med 2008 års forskningsproposition. Där föreslog vi en kraftsamling där resurser skulle samlas för forskning för kulturområdets behov. Ett av syftena var att förstärka den infrastruktur som binder samman kulturområdet och universitetssektorn. Flera av de behov som vi diskuterade där har nu behandlats i forskningspropositionen. Kulturmyndigheternas behov av forskningsbaserat underlag kvarstår dock till viss del. Promemorian är fogad som *bilaga 6* till betänkandet.

Den nuvarande ordningens framväxt

Kulturområdet och utbildningsområdet har i stor utsträckning en gemensam historisk bakgrund. I regeringskansliet återspeglas detta av att de fram till 1991 sorterades under samma departement. Längre tillbaka hade både dessa områden och trossamfunden en gemensam historia i ecklesiastikdepartementet. Frågor som rör trossamfund ingår numera i Kulturdepartementets område, tillsammans med gamla bildningsinstitutioner som t.ex. folkbiblioteken. Där ingår också en mängd tidigare forskningsanknutna organisationer som museer, arkiv och de kungliga akademierna. Bland annat utbildning, forskning och folkbildning sorterar däremot under Utbildningsdepartementet.

De humanistiska och konstnärliga utbildningar som på ett eller annat sätt inriktar sig på kulturområdet har en varierad historisk bakgrund. I flera fall bedrevs stora delar av forskningen ursprungligen vid museer medan utbildningen bedrevs vid universiteten. Detta gäller t.ex. ämnet historia i relation till Riksarkivet, etnografi och socialantropologi i förhållande till Etnografiska museet, samt etnologi i förhållande till Nordiska museet. Sambandet var tydligt. Under 1900-talet skärptes emellertid gränsen mellan universitet och kulturinstitutioner. Medan museerna under första halvan av århundradet ofta rymde betydande forskningsmiljöer är den forskning som i dag bedrivs vid museer ytterst begränsad.

De äldre konstnärliga utbildningarna har i flera fall sin bakgrund i yrkesskolor som upprättats vid olika tillfällen och som sedan inordnats i högskoleväsendet. Till exempel kom den "Söndagsritskola för Handverkare" som grundades 1844 att utvecklas till Konstfackskolan, numera Konstfack. Högskola blev den först 1978. Dramatiska Institutet har å andra sidan sin bakgrund i Dramatens utbildningsverksamhet. Många andra konstnärliga utbildningar har inordnats i redan existerande universitet och högskolor. Inordningen av de konstnärliga utbildningarna i universitetssystemet är en process som fortfarande pågår, t.ex. i form av inrättandet av konstnärliga forskarutbildningar och doktorsexamina. Andra konstnärliga utbildningar har utvecklats till förberedande utbildningar för de utbildningar som uppnått högskolestatus.

När verksamheterna i viss utsträckning hängde samman var det självklart att kulturområdets samband med utbildning och forskning tillgodosågs genom löpande kontakter med den humanistiska forskningen. Kulturinstitutionerna ansåg sig kunna räkna med att universitetsutbildningen skulle ägna sig åt sådant som är relevant

för dem. Andra samband gäller forskningens informationsför-sörjning, t.ex. genom kulturinstitutionernas arkiv och specialbibliotek. Sådana finns bl.a. inom Nordiska museet, Riksantikvarie-ämbetet och Teatermuseum. Riksarkivet och landsarkiven ansvarar dessutom för historieämnets viktigaste källor.

Med tiden har universitetsforskningen och museerna emellertid inriktat sig på skilda frågeställningar. Som vi ska återkomma till är situationen på konstområdet likartad. Detta har, enligt vår bedömning, lett till minskade löpande kontakter mellan kulturarvsområdet och universitet och högskolor, med konsekvenser såväl för forskning och utbildning som för kulturområdet.

10.2.2 Eftergymnasial yrkesutbildning för kulturyrken

Vid sidan av de utbildningar som bedrivs på högskolenivå finns också en växande mängd eftergymnasiala utbildningar utanför högskolan med inriktning på kulturområdet. Sådana utbildningar är bland annat konstskolorna, Handarbetets Vänners kursverksamhet och kulturinriktade folkhögskoleutbildningar. Formerna och huvudmännen är många. En omorganisation av hela området har nyligen utretts av Yrkeshögskoleutredningen som presenterade sina förslag i betänkandet *Yrkeshögskolan, För yrkeskunnande i förändring* (SOU 2008:29). En ny yrkeshögskola föreslås nu av regeringen i propositionen *Yrkeshögskolan* (prop. 2008/09:68). Förändringarna föreslås träda i kraft 1 juli 2009.

Så som den nu organiseras kan den eftergymnasiala utbildningen delas in i fem olika kategorier efter hur de regleras:

1. Kommunal vuxenutbildning, regleras i skollagen (1985:1100) och i förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.
2. Kompletterande utbildning, regleras i förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningar.
3. Påbyggnadsutbildning, regleras i förordningen (2005:676) om statsbidrag till viss påbyggnadsutbildning.
4. Kvalificerad yrkesutbildning (KY), regleras i lagen om kvalificerad yrkesutbildning (2001:239) och i förordningen (2001:1131) om kvalificerad yrkesutbildning.

5. Lärlingsutbildning för vuxna, regleras i förordningen (2008:48) om statsbidrag för lärlingsutbildning för vuxna till vissa hantverksyrken.

I de tre förstnämnda fallen har Skolverket tillsynsansvar, i de två sistnämnda KY-myndigheten. Samtliga former innefattar utbildningar som kan anses relevanta för kulturområdet. Lärlingsutbildningarna rymmer flera utbildningar med anknytning till konsthantverk. Av de 760 KY-utbildningar som bedrevs 2007 var 62 inriktade mot konst och media. KY-myndigheten har dock godkänt allt färre utbildningar med denna inriktning. År 2007 godkändes en enda av de 58 sökande inom området. Den ojämförligt största gruppen kulturorienterade vuxenutbildningar är istället konstskolorna. Dessa klassas i allmänhet som kompletterande utbildningar.

Kulturområdets arbetsmarknad var således i högsta grad berörd när dessa utbildningar utreddes av Yrkeshögskoleutredningen. Dess förslag presenterades i betänkandet *Yrkeshögskolan, För yrkeskunskunde i förändring* (SOU 2008:29). Enligt dess direktiv skulle de eftergymnasiala utbildningar som utredningen uppfattar som direkt yrkesförberedande inordnas i en ny form som man kallar yrkeshögskola, ett förslag som tidigare presenterats i betänkandet *Eftergymnasiala yrkesutbildningar – beskrivning, problem och möjligheter* (SOU 2006:115). Dessa förslag ligger nu till grund för förslagen i propositionen Yrkeshögskolan (prop. 2008/09:68).

Enligt förslagen i propositionen ska eftergymnasiala yrkesutbildningar som inte utgör högskoleutbildningar sammanföras under ett gemensamt regelverk, benämnt yrkeshögskolan. Pågående och beslutade utbildningar ska fullföljas enligt hittills gällande regler och de av Skolverket respektive KY-Myndigheten fattade besluten. Myndighetsansvaret för dem övergår till den nya myndigheten för yrkeshögskolan den 1 juli 2009. Denna myndighet får pröva ansökningar från huvudmännen om eventuell fortsatt verksamhet inom yrkeshögskolan. Också de kompletterande utbildningarna bör enligt regeringen kunna fortsätta att bedrivas som tidigare under en övergångsperiod med stöd av den nu gällande förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningar.

Med införandet av yrkeshögskolan vill regeringen renodla regelverket för de eftergymnasiala yrkesutbildningarna, skapa tydlighet och transparens för de studerande och intressenter, effektivisera den nationella prioriteringen och det statliga stödet samt säkerställa utvärdering och kvalitetssäkring av verksamheten. Innehållet och

omfattningen av yrkeshögskoleutbildningar ska baseras på bedömningar av arbetsmarknadens behov, så som redan i dag är fallet med flera av de olika utbildningsformerna.

Enligt propositionen bör en tydlig åtskillnad göras mellan yrkeshögskoleutbildningar och konst- och kulturbevarande utbildningar. De senare bör enligt propositionen kunna utvecklas inom ett särskilt regelverk. Vilka utbildningar som kan komma ifråga behöver emellertid granskas närmare. De kompletterande utbildningarna, inklusive de som riktar sig mot kulturområdet, bör därför enligt regeringen kunna fortsätta att bedrivas som tidigare under en övergångsperiod med stöd av den nu gällande förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningar.

Enligt de företrädare för de konstnärliga högskoleutbildningarna som vi har talat med har merparten av deras studenter genomgått sådana förberedande utbildningar. Detta skulle kunna tolkas som att dessa i dag utgör en del av den normala utbildningsvägen för konstnärer, som därmed normalt kan anses uppgå till runt sju år. Yrkeshögskoleutredningen menar att de bör

styras av andra kvalitetskriterier än yrkeshögskolans för att kunna fortleva. Denna bedömning grundas främst på att utbildningarna huvudsakligen avses förbereda för högskolestudier och syftar inte i första hand till att möta arbetsmarknadens behov.²⁷

Enligt företrädare för kulturområdet som vi har talat med är den bedömning av arbetsmarknadsrelevansen som ska göras hos KY-utbildningarna illa anpassad till kulturområdets behov. Detta kan bero på att kulturområdets arbetsmarknad kännetecknas av omständigheter som gör det svårt att peka ut framtida arbetsgivare och vilka krav som kommer att ställas på färdigheter och kunskaper. I den mån försörjningsmöjligheterna på kulturområdet kan komma att öka tyder mycket på att detta kommer att ske i form av ökat egenföretagande och ett stärkt civilsamhälle (se 10.3 respektive kap. 9). Följaktligen saknas alltså då möjligheter att tydligt utpeka framtida arbetsgivare. Däremot skulle möjligheterna till etablering på kulturområdet kunna förutses i större utsträckning än i dag om kulturmyndigheterna utökade sitt arbete med att kartlägga området.

Sammantaget kan man konstatera att ett stort antal eftergymnasiala utbildningar inriktar sig på kulturområdet och direkt eller indirekt (som i fallet med de högskoleförberedande konstnärliga utbildningarna) mot kulturområdet som arbetsmarknad.

²⁷ SOU 2008:29.

Det är därför, enligt vår bedömning, viktigt att dessa utbildningar utformas med hänsyn till elevernas framtida etableringsmöjligheter på kulturområdet. Detta talar för att många konst- och kulturarvsutbildningar utformas som yrkesutbildningar.

10.2.3 Högre utbildning

Universiteten och högskolorna erbjuder i dag en mängd utbildningar som är relevanta för kulturområdet. Dessa är i första hand konstnärliga utbildningar som t.ex. de inom teater, fri konst, dans, design och musik, samt utbildningar i ämnen inom det humanistiskt-samhällsvetenskapliga vetenskapsområdet. Medan utbildningarna i den förstnämnda kategorin kan sägas förbereda studenterna för etablering på kulturområdets arbetsmarknad är detta mindre tydligt i den senare kategorin, som är betydligt mer omfattande. Det är dock mycket vanligt att sådana kurser läses av studenter med helt annan inriktning. Den exakta omfattningen av de högskoleutbildningar som förbereder studenterna inför kulturområdets arbetsmarknad är därför svårt att avgöra

Detta beror inte minst på det för kulturområdet positiva förhållandet att dessa utbildningar även förbereder studenterna för en vidare arbetsmarknad. När universitetsväsendet byggdes upp under 1800-talet ansågs humanistisk utbildning ge en generell kompetens. Ambitionen var att ”förbereda studenten för att fylla varje post med heder och bemästra varje ämne.”²⁸ De kompetenser som förvärvas av t.ex. språkvetare, historiker och många andra är även i dag gångbara i större delar av samhället än enbart på kulturområdet. Utredningens bedömning, som tar sin utgångspunkt i grundanalysen i kap. 2 och 3, är att kulturell kompetens är någonting som kommer att efterfrågas i allt högre grad i takt med samhällets globalisering och kulturalisering.

Tillväxten utbildningar som på ett eller annat sätt kan sägas inrikta sig på kulturområdet förefaller i dag vara stort och söktrycket ännu större. Även utbudet ökar. Nya utbildningar tillkommer ständigt med nya specialiteter även i universitetssektorn, inte minst på de nyare universiteten och högskolorna. I vissa fall kombinerar dessa konstnärliga, humanistiska och samhällsvetenskapliga

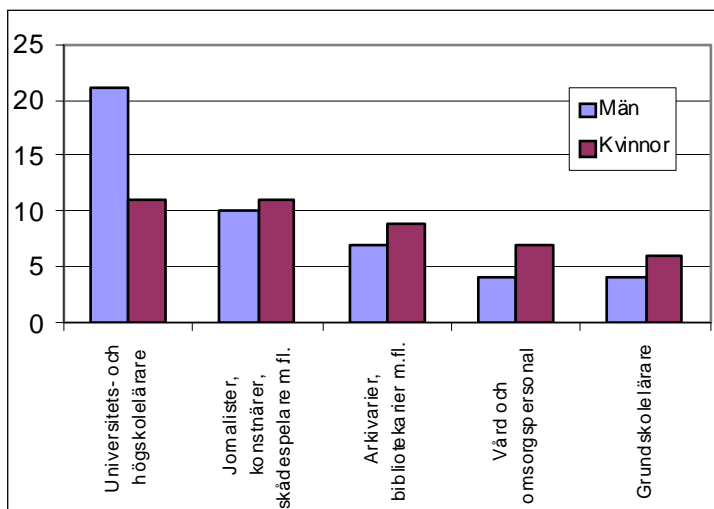
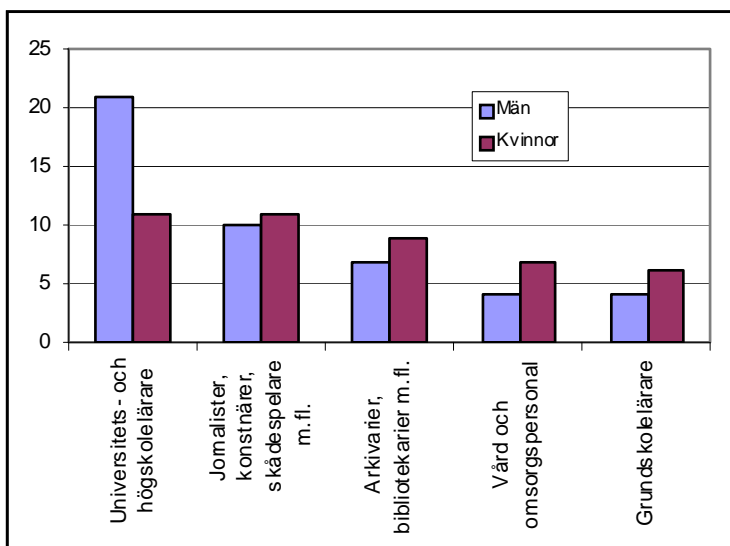
²⁸ John Henry Newman citerad i Rotblatt, S. *The Modern University and its Discontents*, 2006.

inslag (så som t.ex. är fallet vid K3 vid Malmö högskola och KSM vid Linköpings universitet)

Det ökande intresset för kultur – vad som kan beskrivas i termer av en kulturalisering – bör dock inte enbart, eller kanske ens främst, tolkas som en ökad inriktning mot kulturområdet som sektor. Kulturinslag kan tvärtom användas för att sätta andra kunskaper i perspektiv. Detta behov förefaller i dag i hög grad tillgodoses av studenterna själva genom att de kompletterar andra utbildningar med fristående kurser i humaniora. Det finns även exempel på att sådana kurser integreras i andra utbildningsprogram. Ett sådant exempel är det core curriculum som upprättats för affärsrättsliga programmet vid Internationella Handelshögskolans i Jönköping.²⁹ Där inkluderas bl.a. skönlitteratur och filosofi. Liknande inslag finns även bl.a. på Handelshögskolan i Stockholm. Sådana kunskaper tyck också vara en mer eftertraktad kompletterande kompetens på den internationella arbetsmarknaden än i Sverige. Som exempel kan nämnas London School of Economics högt rankade examen i Philosophy, Politics and Economics.

Högskoleverket (HSV) gör emellertid bedömningen att den svenska arbetsmarknaden för personer med examen i humaniora utanför högskoleväsendet i första hand består av kulturområdet. De bedömer också att kulturområdets arbetsmarknad i dag och inom en överskådlig framtid inte kommer att kunna erbjuda arbetsplatser åt en ökande mängd studenter som examineras inom dessa områden (jfr diagram nedan). Värt att notera är dock att den yrkesförberedande bibliotekarieutbildningen i detta avseende ger sämre utsikter till relevant arbete än genomsnittet bland humanistiska utbildningar.

²⁹ Högskoleverket 2001:20 R.

Figur 10.1 Yrken 2004 bland män och kvinnor med konstnärlig utbildning³⁰Figur 10.2 Yrken bland humanistiskt utbildade män och kvinnor 2004 i Sverige i procent³¹³⁰ Högskoleverket 2007:7, s 55.³¹ Högskoleverket 2007:7, s 47.

Medan de konstnärliga utbildningarna innefattar några av de mest kostsamma utbildningarna är de humanistisk-samhällsvetenskapliga de i dagsläget billigaste i det svenska högskoleväsendet. Dansutbildningar får t.ex. i dag 285 000 kronor per student och år och operautbildningar 430 000 kronor, att jämföra med 35 000 kronor för studenter inom humaniora, samhällsvetenskap och juridik. Skillnaden har motiverats bl.a. med de konstnärliga utbildningarnas behov av material och lokaler. Mot detta kan anföras att den pedagogiska utvecklingen i de humanistiska-samhällsvetenskapliga ämnena hämmas av resursbristen. Det finns t.ex. ingenting givet i att t.ex. arkeologiutbildningen eller språkämnen inte skulle kunna utvecklas i nya riktningar om inte denna utveckling hämmades av att av ekonomiska orsaker inskränkas till några timmars undervisning i veckan.

Relevant i detta sammanhang är också den humanistiska forskningen, liksom den konstnärliga forskningen och utvecklingsarbetet. I båda fallen strävar man efter att lärarna ska ha tid avsatt för detta arbete för att därigenom kunna försäkra sig om att utbildningen kan bedrivas på vetenskaplig respektive konstnärlig grund och håller jämna steg med utvecklingen på relevanta områden. Det är också på dessa meriter som lärare tillsätts. Eftersom forskning och konstnärligt utvecklingsarbete ofta styr innehållet i undervisningen är det relevant också för denna om forskning med direkt anknytning till kulturområdet är svår att finansiera (se nedan).

Liksom övriga utbildningar är de som är relevanta för kulturområdet i dag föremål för omfattande utrednings- och reformverksamhet. Som ett led i arbetet med att utveckla rörligheten för studenterna och den internationella jämförbarheten mellan olika program har den svenska utbildnings- och examensstrukturen ändrats i enlighet med principerna i Bolognaprocessen. Från och med den 1 juli 2007 gäller att all utbildning och alla examina ska vara placerade på grundnivå, avancerad nivå eller forskarnivå. Ytterligare en aspekt av harmoniseringen är ett gemensamt europeiskt betygssystem. Båda förändringarna syftar till att underlätta internationell rörlighet av studenter.³² I ett allt mer globaliserat kulturliv blir detta i ökande grad ett nödvändigt inslag i den kompetens som utbildningen förmedlar.

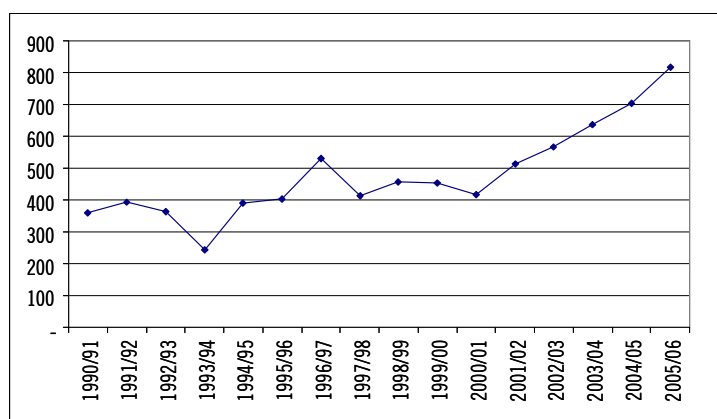
³² Prop. 2004/05:162, BP 2008.

Konstnärliga högskoleutbildningar

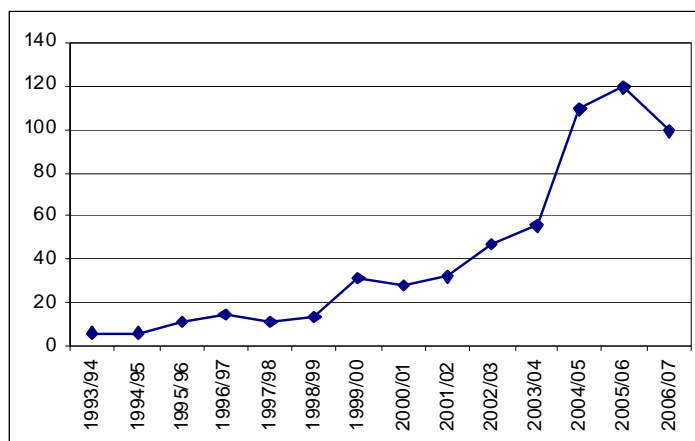
Till skillnad från övriga utbildningar med inriktning på kulturområdet är de konstnärliga utbildningarna en väl avgränsad grupp med många tydliga särdrag. I gällande examensordningen slås fast att det för konstnärliga examina krävs att studenten ska ”visa sådan färdighet och kunskap som fordras för att självständigt verka i arbetslivet.” Till skillnad från för annan högre utbildning finns centralt reglerade maximigränser för hur många studenter som får antas till konstnärliga utbildningar. De flesta av dessa utbildningar inriktar sig, enligt vår bedömning, tämligen specifikt på kulturområdet som arbetsmarknad. Det enda tydliga undantagen från detta utgörs av utbildningar i industridesign.

Antalet studenter som utexamineras från konstnärliga utbildningar har på senare år stigit kraftigt (se diagram nedan). Ökningen består i första hand av nya utbildningar på nya universitet och högskolor och i synnerhet – men inte enbart – av designutbildningar. Tillväxten i designutbildningar (se diagram nedan) räcker dock inte för att förklara hela ökningen.

Figur 10.3 Antal konstnärliga examina (inklusive design) per år³³

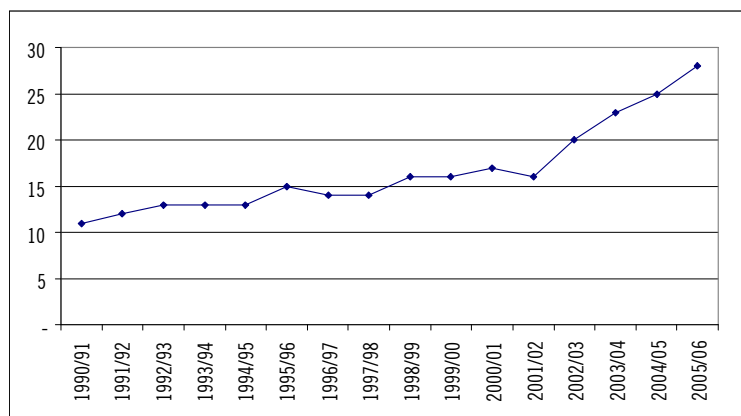


³³ Enligt Högskoleverkets officiella statistik.

Figur 10.4 Kandidatexamen i design vid svenska lärosäten 1993–2007³⁴

Utbildningar som i ersättningssystemet klassificeras som konstnärliga utbildningar bedrivs i dag vid 29 svenska lärosäten (se diagram nedan). Flera av landets minsta lärosäten är konstnärliga högskolor i Stockholm. På andra håll är de konstnärliga högskolorna inordnade i större lärosäten. Den interna placeringen uppvisar en betydande variation. Konstnärliga ämnen kan vara förlagda till humanistiska, filosofiska eller tekniska fakulteter eller, som vid Göteborgs universitet och Lunds universitet, organiserade i en egen konstnärlig fakultet.

³⁴ Enligt Högskoleverkets officiella statistik.

Figur 10.5 Antal lärosäten som utfärdat konstnärliga examina³⁵

I vissa fall samordnas dessa utbildningar sedan länge med bild- eller musiklärarutbildningar. När den nuvarande lärarutbildningen infördes 2001 försämrades dock förutsättningarna för ett sådant samarbete. I december 2008 lade Utredningen om en ny lärarutbildning fram sitt betänkande *En hållbar lärarutbildning* (SOU 2008:109). Där föreslås att två nya yrkesexamina, grundlärare och ämneslärare, ska ersätta dagen lärarexamen. Grundlärarna föreslås få en bred kompetens för att undervisa barn i förskola, förskoleklass, fritidshem och grundskolans årskurs 1–6. Ämneslärarna föreslås få en smalare ämneskompetens för att fördjupa ämneskunskaperna för ungdomar och vuxenstudier i grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Denna ordning öppnar bl.a. för fördjupade ämneskunskaper i de humanistiska ämnena men också för specialiserade lärare i de estetiska ämnena. Därmed öppnar den också för en närmare samordning med de konstnärliga utbildningarna, något som vi i linje med resonemangen i avsnitt 9.1 ser positivt på.

På senare år har lärosätena i anslutning till de konstnärliga utbildningarna också börjat anordna forskarutbildningar som resulterar i doktorsexamen. Dessa utbildningar kombinerar i allmänhet konstnärliga och vetenskapliga inslag och innehåller både skriftliga och praktiska examinationsmoment. Sådana examina finns för när-

³⁵ Enligt Högskoleverkets officiella statistik. Ökningen består i första hand av nya universitet och högskolor och i första hand, men inte enbart, av designutbildningar.

varande vid både Lunds universitet och Göteborgs universitet.³⁶ Lärosätena själva pekar främst på den konstnärliga forskningen som ett utrymme för konstnärlig metodutveckling, en ny typ av forskning som kan få stor betydelse för fältet. I en remisspromemoria som gick ut till universitet och högskolor 4 december 2008 föreslog regeringen en särskild examen för konstnärlig forskarutbildning, en doktorsexamen i konst.

Den konstnärliga forskningen vetter dock inte bara mot humaniora. På Konstfack i Stockholm bedrivs t.ex. betydande designforskning i samarbete med bland annat KTH och Chalmers. Nämnas kan t.ex. projektet Gröna Tåget där man arbetar med att utveckla framtidens snabbtåg med finansiering från bland annat SJ och Banverket. Den konstnärliga forskningen kan alltså göras till en brygga mellan konst, forskning och teknikutveckling, men då krävs att man bygger upp mötesplatser istället för att institutionalisera nya gränser.

Högskoleverket pekar i sina utvärderingar på bristande samarbete som ett problem för de konstnärliga utbildningarna. Detta gäller både samarbetet mellan utbildningarna och kulturlivet och mellan utbildningarna sinsemellan, inte minst mellan olika typer av utbildningar, som t.ex. mellan förberedande utbildningar och högskoleutbildningar. Sambandet mellan kulturområdet och de konstnärliga utbildningarna blir särskilt viktigt när dessa ska förbereda sina studenter för arbetslivet. På många håll har initiativ tagits för att överbrygga dessa klyftor. I synnerhet när det gäller inslag av entreprenörskapsutbildning har detta arbete på många håller redan kommit tämligen långt. Ett annat viktigt inslag skulle i framtiden kunna bli det pedagogiska. Eftersom många kulturutövare längre fram kan komma att arbeta med barn och unga, inte minst i skolan är detta ett viktigt kompetensområde (se vidare avsnitt 10.1). Det är också viktigt att sådana satsningar är väl anknutna till relevant forskning, så som t.ex. företagsekonomisk forskning om entreprenörskap, danspedagogisk forskning och så vidare.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att utbildningar där studenterna kan väntas söka sig till kulturområdet som arbetsmarknad bedrivs inom en mängd olika vetenskapsområden och vid en mängd olika lärosäten. Omfattningen av dessa utbildningar är svår att beräkna eftersom utbildningarna är betydligt bredare i sin inriktning än att enbart förbereda studenterna för kulturområdets arbetsmarknad. Det kan emellertid konstateras att åtminstone de konstnär-

³⁶ Avsnittet bygger på HSV:s utvärderingar av konstnärlig utbildningar, samt på Karlsson 2002.

liga utbildningarna huvudsakligen har denna inriktning. Vid många lärosäten pågår arbete med att stärka sambandet mellan dessa utbildningar och kulturområdet, bland annat genom att införa moment i undervisningen som på ett tydligare sätt anknyter till möjligheten att yrkesmässigt etablera sig på kulturområdet antingen som anställda eller som egenföretagare.

10.2.4 Forskning

Våra överväganden och förslag om forskning har vi redovisat i ett särskilt yttrande (bilaga 6 i betänkandet). I detta avsnitt ger vi en, i förhållande till yttrandet, fördjupad beskrivning och analys av förhållandena inom området.

En gedigen akademisk utbildning förutsätter således en god anknytning till relevant forskning. Kvalitativa kulturutbildningar kräver också kvalitativ forskning inom en rad olika områden. Sådan forskning har på olika sätt finansierats vid universitet och högskolor. Som vi ska se har dock såväl resurser som institutionell infrastruktur saknats för att kulturområdets och kulturutbildningarnas forskningsbehov ska kunna fyllas fullt ut. Visserligen finns redan grundforskning som är relevant för kulturområdet. I regel har grundforskningen emellertid ett vidare perspektiv. Vid sidan av grundforskningen har de flesta politikområden därför särskilda medel (se tabellen nedan) med vilka de finansierar forskning med inriktning på områden som utifrån verksamhetens egna behov bör prioriteras också i forskningen.

Tabell 10.1

<i>Forskningsanslag i budgeten 2008</i>			<i>Anslag i miljoner kr.</i>
Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet ³⁷		inom	36,7
Forskning och dokumentation inom medieområdet ³⁸		inom	2,1
Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS)			365,9
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (FORMAS)			446,5
Verket för innovationssystem (VINNOVA)			1 945,3
Totalt för politikområdet Forskningspolitik			7 537,5

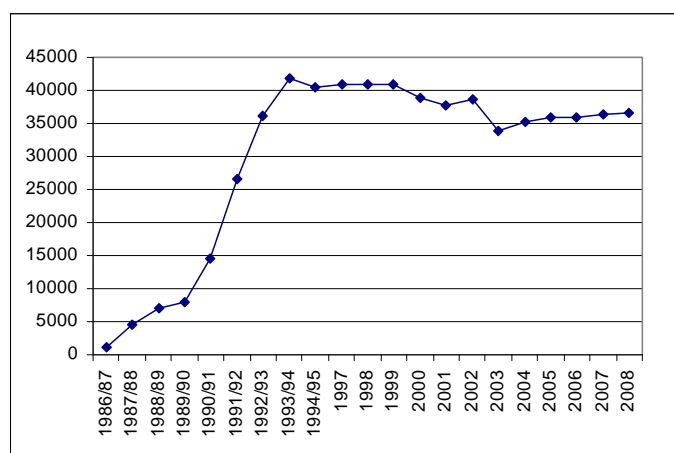
³⁷ Inom utgiftsområde 17, ej inkluderat i budgeten för politikområdet forskningspolitik.

³⁸ Inom utgiftsområde 17, ej inkluderat i budgeten för politikområdet forskningspolitik.

Anslagets utveckling

I Sverige infördes ett separat anslag för forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet redan i slutet av 1980-talet.³⁹ De medel som då anvisades riktades dels till de delar av kulturområdet där forskningsbehoven bedömdes vara störst och dels till de där de bästa förutsättningarna fanns för att få till stånd en föredömlig hantering av forskningsfrågorna. Det innebar att Riksarkivets, Riksantikvarieämbetets och Naturhistoriska Riksmuseets behov prioriterades. Vissa smärre medel anvisades dessutom till ansvarsmuseernas forskning. Anslaget utveckling beskrivs i diagrammet nedan.

Figur 10.6 Anslaget till forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet i tusental kronor i dagens penningvärde



I början av nittiotalet reformerades forskningsfinansierings-systemet. Huvudtanken var att de sektorsansvariga myndigheterna skulle beställa relevant forskning från forskare vid universitet och högskolor. I viss kontrast till denna lösning infördes också ett särskilt anslag för forskning och dokumentation om medieutvecklingen (nu anslaget 11:4). Detta går direkt till Nordiskt informationscenter för medie- och kommunikationsforskning (Nordicom) vid Göteborgs universitet. I övrigt går huvuddelen av de riktade forskningsmedlen för kulturområdets behov till institutioner som sorterar under Kulturdepartementet.

³⁹ Prop. 1986/87:80 och 1989/90:90.

Sedan Kulturdepartementet blev ett eget departement 1991 har anslagsutvecklingen för forskningen inom kulturområdet mestadels varit svag, med undantag för under de allra första åren. Den dåvarande borgerliga regeringen genomförde de successiva ökningarna som beslutats i den närmast föregående forskningspropositionen (prop. 1989/90:90) och tillförde även ytterligare medel i sin egen forskningsproposition (prop. 1992/93:170). Genom de stiftelser som bildades med pengar från löntagarfonderna tillgängliggjordes medel för strategisk forskning. I detta sammanhang gjordes också den s.k. kulturvetenskapliga donationen; 1,5 miljarder kronor, till Riksbankens Jubileumsfond. Avkastningen från denna utgör än i dag en av de få betydande svenska finansieringskällorna för strategisk forskning med inriktning på kulturområdet.⁴⁰

Sedan 1994 har anslaget till forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet successivt skurits ned för att täcka besparingar och omprioriteringar. Anslagsstrukturen har således låsts fast i vad som på tidigt 1990-tal tänktes vara en etapp i ett uppbyggnadsskede. Kulturområdets myndigheter har därefter löpande argumenterat för behovet av forskningsinsatser som ett sätt att utveckla sina ansvarsområden. Däremot har det aldrig funnits någon aktör som skulle kunna ta ett strategiskt helhetsansvar för forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet. Detta områdes relativt små ekonomiska resurser för att finansiera forskning är därför splittrade på flera aktörer.

Anledningen till ovanstående är att ytterligare en reformering av forskningsfinansieringssystemet genomfördes som innebar att en huvudtanke inte längre var att forskningsmedel primärt skulle allokeras för att sörja för specifika sektors behov, varför sektorsmyndigheternas roll blev mindre viktig. Istället skapades särskilda forskningsfinansierande myndigheter, såsom Vetenskapsrådet, Formas och FAS runt år 2001. Ett huvudsyftet var att forskningsmedel inte primärt skulle allokeras utefter särskilda sektors behov. Snarare skulle dessa myndigheter kvalitetssäkra forskningen genom att konkurrensutsätta forskningen och allokera medel efter kvalitetsbedömning. Forskning inom kultursektorn har sedan dess haft samma möjlighet som forskning inom andra områden att kvalitetskonkurrera om medel genom dessa finansieringskanaler.

⁴⁰ Prop. 1991/92:92.

Dagens forskning för kulturområdets behov

På många viktiga delar av kulturområdet saknas forskning. Aktionsgruppen för barnkultur pekade t.ex. på avsaknad av kunskap om hur kultur kan användas för pedagogiska ändamål och i annan kommunikation med barn (se även 10.1). Forskningen om kultur och hälsa visar på tydliga och positiva samband men befinner sig fortfarande i sin linda (se vidare avsnitt 10.5). Även Inte minst forskningen kring kulturens betydelse för ekonomi och regional utveckling har rönt mycket uppmärksamhet de senaste två decennierna. Forskningsområdet är stätt i snabb utveckling även internationellt. Forskningen om svenska förhållanden är emellertid begränsad inom alla dessa tre områden.

Ändå bedrivs forskning med anknytning till kulturområdet inom en mängd olika ämnen och sammanhang. För de flesta kulturinstitutioner är den humanistiska forskningen närmast till hands. Forskningsproblem med relevans för kulturområdet anknyter emellertid till forskning vid i stort sett samtliga fakulteter. Kulturmiljöområdet och museerna anknyter till miljöforskningen och – via objektbevarandet – till naturvetenskapliga ämnen som kemi och mikrobiologi. I anslutning till konstområdet pågår utvecklingen av forskning om konstnärliga processer. Forskningen om kulturens betydelse för barns utveckling anknyter till kognitionsvetenskap och pedagogik medan forskningen om kultur och hälsa anknyter till medicinsk forskning. Modern design och kulturuttryck som utgår från digitala media utvecklas i samspel med teknik- och systemvetenskap. Medierna studeras i den nya och växande disciplinen medie- och kommunikationsvetenskap. Kulturområdet och kulturturen tilldrar sig dessutom en ökad uppmärksamhet inom den ekonomiska forskningen. När civilsamhället ökar i betydelse på kulturområdet får bl.a. civilsamhällesforskning och folkbildningsforskning ökad relevans för detta.

Intresset för, och behovet av, forskning med anknytning till kulturområdet är både omfattande och mångfasetterat. Ofta utvecklas denna forskning bäst i en kontext som är markant tvärvetenskaplig och internationell. Samtidigt är den splittrad så till vida att den återfinns inom många och små miljöer utan överskådliga inbördes sammanhang. Det är påfallande hur ofta forskningsfrågor med strategisk relevans för kulturområdet och för kulturforskningen skulle behöva organiseras tvärvetenskapligt för att lättare kunna överkrida gränserna mellan akademiska fakulteter och discipliner.

Sådan forskning är emellertid enligt uppgift från flera forskare ofta svår att finansiera inom nuvarande system.

Flera av kulturområdets institutioner har också ett ansvar i forskningens organisation, bl.a. som beställare av forskning, som basinstitutioner för annan forskning vid arkiv och museer samt som institutioner med ansvar för forskningsprojekt. ABM-området och kulturmiljövården hanterar stora delar av den humanistiska forskningens grundläggande kunskapsresurser i form av museer, arkiv, bibliotek och andra samlingar och informationssystem. Hanteringen av dessa resurser är en central del av den humanistiska forskningens infrastruktur. Ska de komma forskningen – för att inte tala om andra samhällsaktörer och allmänheten – till del krävs det att de sorteras och tillgängliggörs, t.ex. genom digitalisering. Insatserna har i stor utsträckning betydelse för den forskning som utförs vid universitet, eftersom det ofta handlar om grundläggande materialbearbetning som många gånger är en förutsättning för vidare forskning. Samverkan med bl.a. universitet och högskolor behöver dock, enligt den bedömning som regeringen gör i propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50), utvecklas och andelen forskarutbildade vid museer och arkiv öka.

Naturhistoriska riksmuseet är något av ett särfall i dessa sammanhang eftersom det dels bedriver naturvetenskaplig forskning, dels har jämförelsevis stora resurser för detta arbete. Museets samlingar är av stor betydelse som en del av infrastrukturen för forskningen om biologisk mångfald, EU tillerkänner museet status som ”Major Research Infrastructure”. På vissa sätt påminner museets roll i den naturvetenskapliga forskningen om den funktion som inom humanistiska områden fylls – eller skulle kunna fyllas – av andra museer. Samtidigt kan även de naturvetenskapliga museernas resurser för att bevara och hantera sina samlingar ifrågasättas, något som görs i betänkandet *Kunskap för biologisk mångfald* (SOU 2005:94).

Den begränsade finansieringen av forskning för kulturområdets behov innebär att grundforskningens resultat aldrig används i tillämpad forskning. Satsningen på kultur och hälsa inom ramarna för Vetenskapsrådets anslag var ett steg i riktning mot att åtgärda detta problem på området kultur och hälsa. Den var dock tidsbegränsad och har nu upphört. Den saknade också organisatoriskt samband med kulturområdet (se även 10.5).

En annan sida av svårigheten att överskrida gränser är att universitetsforskningen i relativt liten utsträckning utnyttjar de resurser som finns inom kulturområdet, t.ex. i form av arkiv, bibliotek

och andra samlingar. På senare tid har dock den föremålscentrerade forskningen ökat något i betydelse. Samtidigt bedömer många företrädare för arkiv, bibliotek och andra samlingar att det i dag finns ett stort behov av såväl ekonomiska resurser som av forskning och utvecklingsarbete kring bevarandet av denna för den humanistiska forskningen viktiga infrastruktur, liksom för att genom digitalisering och publicering tillgängliggöra den för en vidare krets forskare och intresserad allmänhet (se även kapitel 15).

Försök att överbrygga klyftan

Ett försök att överbrygga avståndet mellan museer och lärosäten är Nordiska museets forskarskola, en forskarutbildning finansierad av Vitterhetsakademien och Riksbankens Jubileumsfond och med Nordiska museet som huvudman. Där är fast tjänst vid en kulturarvsorganisation ett antagningskrav. Tjänstgöring på 20 procent vid museer parallellt med utbildningen är också obligatoriskt. Därmed öppnas möjligheter för museianställda att fortsätta sin utbildning och knyta an till forskningen samtidigt som den också genererar ny forskning där de museianställdas praktiska erfarenheter av arbete vid museer och med museernas samlingar kan bilda utgångspunkten för fortsatt utveckling.

För att vinna motsvarande fördelar för redan disputerad personal skulle postdoktorsprojekt vara en rimlig lösning. Ett initiativ i den riktningen är Riksbankens Jubileumsfonds och Vitterhetsakademins gemensamma satsning på postdoktorsplatser. Sådana satsningar kan bidra till att förbättra relationerna mellan forskningen och kulturområdet. Samtidigt bidrar de till att åtgärda den generella brist på postdoktorsplatser som påpekats bl.a. av Befattningsutredningen i betänkandet *Karriär för kvalitet* (SOU 2007:98).

Swedish Cultural Policy Research Observatory, (SweCult), är ett forskningscentrum vid Linköpings universitet finansierat av bl.a. Riksbankens Jubileumsfond. I SweCults styrelse finns flera svenska forskningsmiljöer med kulturpolitisk inriktning representerade. Centret är också samlokaliserat med Tema Kultur och Samhälle, en av Sveriges fåtaliga forskningsmiljöer inom kulturstudier och historiebruksforskning. SweCult arbetar med att sammanställa och forskning och statistik med relevans för kulturområdet och kulturpolitiken. Nyligen gav man ut rapporten *KulturSverige 2009* där man ger en överblick över nya resultat på dessa områden.

Initiativen till att överbrygga klyftan mellan kulturområdet och forskningen har i de flesta fall gjorts av fristående aktörer som Riksbankens Jubileumsfond och Vitterhetsakademien. Att forskningspolitiken främst ska förlita sig på dessa fristående aktörer för att långsiktigt upprätthålla kunskapsförsörjningen inom offentliga – ofta statliga – verksamheter är emellertid inte rimligt. Visserligen är både Riksbankens Jubileumsfond och Vitterhetsakademien långsiktigt orienterade aktörer, men de är också främst inriktade på grundforskning. Sammantaget kan man konstatera att kulturområdet och forskningen har många betydelsefulla kontaktytor men att dessa är dåligt utvecklade. Infrastrukturen och det organisatoriska stödet för att stödja sådana är begränsade. Å ena sidan pågår det mycket relevant forskning vid universitet och högskolor. Å andra sidan ger staten få eller inga incitament att särskilt beforska de frågor som är mest strategiskt relevanta för kulturområdet.

Som ett första steg i riktning mot ett förstärkt samband mellan kulturområdet och forskningen föreslog vi i promemorian *Forskning för kulturområdets* behov, som i mars 2008 överlämnades som underlag till detta års forskningsproposition, att kulturområdets forskningsresurser samlas i ett gemensamt forskningsfinansierande organ (se bilaga 6 till betänkandet). Istället för att fördelas på flera olika myndigheter skulle anslagen fördelas en särskild nämnd med uppgift att fördela anslag uppgående till 150 miljoner kronor till forskningsprojekt med inriktning på områden där kulturområdet har forskningsbehov, främst med avseende på de statliga och statsunderstödda verksamheternas behov. Nämnden skulle enligt förslaget vara kopplad till en myndighet, i bästa fall till en myndighet med ett strategiskt och övergripande ansvar för kulturområdet.

Med utgångspunkt i att medierna utgör en viktig del av kulturområdet skulle även anslaget till Nordicom Sverige kunna inordnas i ett sådant sammanhang. Likaså skulle den konstnärliga forskningen kunna ges ett tvärvetenskapligt sammanhang där. Ett annat förslag som framförts till utredningen har varit att knyta den konstnärliga forskningen till Konstnärsnämnden.

I propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50) föreslår regeringen att Vetenskapsrådet får i uppdrag att fördela medel för forskning med inriktning mot det konstnärliga området och kulturområdet. Vetenskapsrådet bör, enligt regeringen inom sig inrätta en kommitté för att hantera detta. För forskningssatsningen bör Vetenskapsrådet använda 40 miljoner kronor från och med 2009, samt ytterligare 10 miljoner kronor från

och med 2010. Totalt bör forskningsfinansieringen för detta område uppgå till 50 miljoner kronor från 2010. Dessa summor inkluderar de c:a 20 miljoner kronor till konstnärlig forskning och utveckling som Vetenskapsrådet fördelat årligen sedan 2001.⁴¹

Inom ramarna för satsningen bör, enligt regeringen, en forskarskola inom konstnärlig forskning finansieras med 7 miljoner kronor årligen. På det konstnärliga området bör satsningen enligt förslagen i propositionen inriktas mot att utveckla den konstnärliga forskningen. De konstnärliga högskolorna i Stockholm samt de universitet och högskolor som har tillstånd att utfärda konstnärliga examina på avancerad nivå bör kunna delta i forskarskolan. Inom kulturarvs och kulturområdet bör uppmärksamhet enligt förslagen i propositionen riktas mot projekt där hela kulturområdet öppnas för vidare interaktion med humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning och teoriutveckling. De motiveringar som ges till detta överensstämmer med vår analys av kulturforskningens behov. Detta gäller i synnerhet med avseende på den konstnärliga forskningen.

Propositionen innehåller däremot ingen koppling mellan dessa till Vetenskapsrådet förlagda grundforskningsmedel och de meden som i kulturbudgeten anslås till forskning. I och med att det rör sig om grundforskningsmedel föreslås heller ingen forskning med direkt inriktning på kulturområdets behov. Vilka av dessa behov som denna satsning ändå kan komma att bidra till att lösa beror i stor utsträckning på hur Vetenskapsrådet väljer att sätta samman den kommitté som ska fatta beslut om medlens fördelning.

10.2.5 Analys

Utbildning

Samhällets tilltagande kulturalisering kan göra en bred kulturkompetens till en betydande tillgång (jfr kapitel 2). Samtidigt ställer kulturområdets ökade integrering i det övriga samhället krav på en bredare och internationellt förankrad kompetens hos dem som söker sig dit.

Ser man till dagens arbetsmarknad för i första hand konstnärsutbildade finns det också anledning att tala om en överutbildning på detta område. Söktrycket på utbildningarna är också fort-

⁴¹ 2001–2003 en fast summa på 20 miljoner kronor, därefter varierande.

satt högt. Det är därför av stor vikt att utbildningarna ger bred kompetens så att den arbetsmarknad som de kvalificerar studenterna för inte inskränks till kulturområdets traditionella kärna.

Många konstnärliga utbildningsinstitutioner arbetar nu med att förstärka den breda arbetsmarknadsrelevansen i utbildningarna. Många av de företrädare för kulturområdet och för utbildningarna, som vi har talat med, pekar på betydelsen av detta arbete. Det finns anledning att betona vikten av att de utbildningar som förbereder studenter och elever för etablering på kulturområdet fortsätter sitt arbete med att förstärka inslagen av inte minst ekonomisk, entreprenöriell och pedagogisk kompetens.

Snarare än i form av kraftigt ökande anställningsmöjligheter skulle ökande försörjningsmöjligheter, enligt vår bedömning, kunna uppstå i form av ökade möjligheter till egenföretagande, projektarbete, ökat behov av projektledare etc. (se 10.3). På dessa områden finns i så fall ett betydande utbildningsbehov, inte minst i form av ett växande behov av att vidareutbilda personer som redan är verksamma på kulturområdet. Högskoleverket har i uppdrag att kartlägga de entreprenörskapsutbildningar som finns i dag.⁴² Vidareutbildningsbehov som vi kan identifiera är entreprenörskap och ekonomi, men också, med tanke på skolans roll som kulturarena, pedagogik (se 10.1). Behovet av vidareutbildningar i entreprenörskap diskuterar vi vidare i avsnitt 10.3. Alla dessa kompetenser blir allt relevantare för kulturutövare. Såväl universiteten och högskolorna som den nya yrkeshögskolan, konstskolorna och folkhögskolorna skulle kunna fylla denna växande nisch på utbildningsmarknaden.

När det gäller ickeakademiska eftergymnasiala utbildningar förutsätter detta dock att den eftergymnasiala utbildningen innehåller inslag som förbereder eleverna för deras framtida arbetsmarknad. I dag ska även den högre konstnärliga utbildningen förbereda studenterna ”för att självständigt verka i arbetslivet.”⁴³ Det är därför viktigt att dessa perspektiv integreras även i de utbildningar som förbereder framtida studenter för dessa utbildningar, dvs. i första hand de konstnärliga högskoleförberedande eftergymnasiala utbildningarna. Dessa kompetenser kan inte minst vara betydelsefulla för de elever som aldrig antas till högre utbildningar.

En tanke som har framförts till oss, bl.a. från utredningens referensgrupper, är att möjligheterna för konstnärligt och humanistiskt utbildade personer att komplettera sin utbildning för att därigenom

⁴² Prop. 2008/09:1. Utg. omr. 16, s. 186.

⁴³ Högskoleförordningen (1993:100), Bilaga 2 Examensordning.

skaffa sig lärarkompetens borde förbättras. Detta skulle tillföra kompetens till skolan (jfr 10.1) och samtidigt bidra till att öka utbytet mellan kulturområdets arbetsmarknad och andra delar av arbetsmarknaden. Utbildning av bl.a. musik- och bildlärare sker ofta redan av samma högskolor och institutioner som utbildar musiker respektive bildkonstnärer. Detta skulle kunna bilda en utgångspunkt för ytterligare samordning. Även författare och humanister besitter kompetens som skulle kunna komma till nytta i skolans värld.

Den överutbildning av personer för kulturområdets arbetsmarknad som i dag föreligger kan inte främst hänföras till kompetensbrister. Att döma av statistiken avslutar fler studenter sådana utbildningar än kulturområdets arbetsmarknad kan hantera. Möjligheterna att åtgärda detta tycks begränsade inom ett fritt utbildningssystem. Det finns dock anledning att understryka att även högskoleförberedande utbildningar på sikt påverkar arbetsmarknaden. Även dessa bör därför, såväl i fråga om omfattning som i fråga om innehåll, planeras med hänsyn till etableringsmöjligheterna på kulturområdet. Om de konst- och kulturarvsinriktade eftergymnasiala utbildningarna, som regeringen föreslagit, inte inordnas i den nya Yrkeshögskolan innebär detta att dessa hänsyn måste tillgodoses på annat sätt.

Även om dagens kulturliv inte är sådant att det enligt vår bedömning är möjligt att långsiktigt förutsäga vilka kompetenser som kommer att behövas på kulturområdet kan man med viss säkerhet bedöma vilka kompetenser som kommer att krävas för att yrkesmässigt etablera sig på kulturområdet inom den närmaste framtiden. Förutsättningarna för sådana bedömningar kan också förbättras genom bättre kartläggning av kulturområdet. Denna information blir inte minst relevant för de konstnärliga högskolorna när de i ökande grad fokuserar på arbetsmarknaden, men också för Yrkeshögskolan. Dessa samband understryker vikten av att kulturområdets myndigheter har resurser för kartläggning, samt av att en dialog sker mellan den för detta ansvariga myndigheten och de ansvariga myndigheterna på utbildningsområdet, dvs. i första hand Skolverket, Högskoleverket, en framtida myndighet med ansvar för Yrkeshögskolan, samt med Folkbildningsrådet (med avseende på folkhögskolorna). Det understryker också behovet av forskning som dessa bedömningar kan grunda sig i.

Forskningsfrågor

Vi ser ett behov av strategiskt inriktad forskning för kulturområdet i vid mening. Det behövs resurser både för enskilda forskningsprojekt och för långsiktiga satsningar på infrastruktur. Nya broar behövs mellan institutionerna i gränslandet mellan kulturområdet och de relevanta forskningsdisciplinerna (t.ex. arkeologi, museologi, kulturpolitisk forskning, medie- och kommunikationsvetenskap, kulturekonomi, filmvetenskap, konstnärlig forskning osv.). Medelstildelning till forskning för kulturområdets behov skulle behöva ske samlat för hela detta område, eftersom en viktig del av syftet är att överbrygga gränserna mellan genrer, delområden och forskningsdiscipliner.

Ett gott samarbete mellan kulturområdet, utbildningen och forskarvärlden tycks förutsätta ett kontinuerligt utbyte av personal. Då får forskare erfarenhet av kulturvärlden och kan ställa relevanta frågor. De som arbetar i t.ex. museer, arkiv och kulturmiljövård blir uppdaterade med den forskning som bedrivs på vetenskapliga institutioner. Karriärvägarnas betydelse för forskningens kompetensuppbyggnad hörde till de viktigaste slutsatserna i Befattningsutredningens slutbetänkande *Karriär för kvalitet* (SOU 2007:98). Detta blir allt viktigare när forskningen utvecklas allt snabbare. Ur detta perspektiv blir möjligheterna för kulturområdets personal att forskarutbilda sig och delta i forskningsprojekt strategiskt avgörande. Utan forskning för kulturområdets behov blir det svårt att på ett relevant sätt forskningsanknyta utbildningar med inriktning på kulturområdet.

Forskningsprojekt som inkluderar finansiering av doktorander och postdoktorsprojekt kan vara viktiga medel för att uppnå detta. Sådana projekt skulle bidra till att bygga upp framtida gränsöverskridande kompetens. Genom att etablera konstnärliga forskarutbildningar kan förutsättningar skapas för att det i framtiden ska finnas lärare på de konstnärliga högskolorna som kan kombinera konstnärliga och akademiska perspektiv. Samtidigt kan etableringen av konstnärliga forskarutbildningar ses som ett försök att finna nya finansierings och organisationsformer för konstens utvecklingsarbete.

Propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50) innebär en välbehövlig förstärkning av framför allt den konstnärliga forskningen och projekt där hela kulturområdet öppnas för vidare interaktion med humanistisk och samhällsvetenskaplig

forskning och teoriutveckling. Givet att den kommitté som Vetenskapsrådet enligt propositionen bör tillsätta får en sådan inriktning kan detta bidra till att förstärka kopplingen mellan kulturområdets verksamheter och den forskning som bedrivs vid universitet och högskolor. I vilken mån de tillförda medlen är tillräckliga bör utvärderas över tid.

Ett område som inte lyfts fram specifikt i regeringens satsning är tillämpad forskning om kulturlivet och om de offentliga kulturinstitutionernas relation till det övriga samhället. Det är viktigt de nya medlen för forskning om konst och kultur koncentreras på denna typ av forskning. Den humanistiska forskningen är av stor betydelse både för kulturområdet och för samhället i stort. Dess behov av grundforskningsmedel kan emellertid inte täckas av en kommitté med en budget på 50 miljoner kronor. Dessa medel brukas istället bäst för forskning med mera direkt anknytning till konstarterna, föremålssamlingarna och till kulturområdets övriga verksamheter.

Av de frågor som vi aktualiserade i promemorian *Forskning för kulturområdets behov* återstår flera även efter forskningspropositionen, inte minst återstår anslaget för Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet att utreda. Flera behov inom kulturområdet finns, enligt vår uppfattning, att ta hänsyn till vid denna bedömning. Kulturområdets myndigheter behöver i en tid präglad av förändring relevant och högkvalitativ forskning som underlag för sina bedömningar. Samtidigt behöver kulturområdets institutioner resurser för forskning och utveckling. I de allra flesta fall skulle minskade forskningsmedel till kulturområdets myndigheter och institutioner få allvarliga konsekvenser för deras forskningsmöjligheter. I dag används det nämnda anslaget i stor utsträckning för forskning i anslutning till ansvarsmuseernas uppdrag.

10.2.6 Överväganden

Stora delar av detta avsnitt diskuterar frågor som rör sig inom utbildningspolitikens område snarare än inom kulturpolitikens. De är icke desto mindre avgörande för kulturlivet. Den centrala tankegången i avsnittet har varit att sambanden mellan de båda politikområdena bör stärkas. De utbildningar som inriktas på kulturområdets arbetsmarknad bör ge en bred kompetens som skapar goda förutsättningar för ett föränderligt kulturklimat och för ett stort

mått av rörlighet under loppet av en karriär. Den väntade höga utvecklingstakten ställer också höga krav på möjligheter till vidareutbildning och kompletterande utbildning.

De utbildningar som inriktar sig på kulturområdet som arbetsmarknad bör enligt vår bedömning i högre grad ta hänsyn till hur denna arbetsmarknad ser ut. Arbetet med att förstärka moment av entreprenörskap, pedagogik och praktik bör därför fortsätta och vidareutvecklas. Detta gäller såväl för eftergymnasiala konst- och kulturarvsutbildningar som för konstnärliga och andra kulturorienterade utbildningar på högskolenivå.

En allt snabbare förändringstakt ställer högre krav på samarbete mellan utbildningsområdet och kulturområdet myndigheter för att göra detta möjligt. Förutsättningarna för att uttala sig om vilka behov, i fråga om utbildningarnas innehåll och omfattning, kan förbättras genom ett tätare samarbete med kulturområdets myndigheter. Dessa bör i större utsträckning kartlägga kulturområdets utveckling. Förutsättningarna för detta diskuteras vidare i kapitlet om förändrad förvaltningsorganisation (se vidare kap. 14–18).

Den kulturpolitik som vi föreslår ställer också ökade krav på tillgången till högkvalitativ och relevant forskning för kulturområdets behov. Vetenskapsrådet har tillförts nya medel för forskning om konst och kultur. Det är viktigt att resultaten av denna forskning kommer kulturområdet och dess myndigheter till godo. Det är också väsentligt att den forskning som finansieras inom ramarna för kulturbudgeten står i nära kontakt med annan relevant forskning.

De relativt begränsade medel som i kulturbudgeten i dag anslås till forskning bör enligt vår bedömning i de flesta fall även fortsättningsvis användas till samma ändamål som i dag. Där det är möjligt bör prioriteringar fortsatt ske med hjälp av vetenskapliga experter. De medel som i dag anslås för ansvarsmuseernas forskning bör även fortsättningsvis användas till forskning och utveckling inom museiområdet. Hur detta kan ske på bästa sätt utreds av Museikoordinatorerna.

Sammanfattningsvis bedömer vi, som vi framfört i det särskilda yttrandet, att kulturområdet behöver förstärkta forskningsresurser.

10.3 Kulturföretagande och entreprenörskap

Vår bedömning: Frågor om kulturföretagande och entreprenörskap är en angelägenhet för såväl kulturpolitiken som för näringslivspolitik, arbetsmarknadspolitik, regional tillväxtpolitik och utbildningspolitik.

Våra förslag:

- De förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer bör tillsammans med de nya myndigheterna Tillväxtverket och Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (TUA) få i uppdrag att stärka och fördjupa sitt samarbete i frågor som rör kulturföretagande och entreprenörskap samt kreativa och kulturella näringar. Ett nationellt program för kreativa och kulturella näringar bör prioriteras inom ramen för detta samarbete. Regionala och lokala erfarenheter bör tillvaratas i detta arbete.
- Statistiska centralbyrån (SCB) bör i samverkan med det nya Kulturrådet och Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser ges i uppdrag att arbeta med statistikfrågor som kan ligga till grund för utvärderingar inom området kulturella och kreativa näringar.
- Såväl statliga myndigheter som andra statliga aktörer som arbetar med näringslivsfrämjande frågor bör ges i uppdrag att öka sin kompetens och kunskap om kulturföretagande och dess entreprenörer för att därmed kunna förbättra deras förutsättningar att verka som företagare.
- De förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer bör tillsammans med statliga myndigheter och andra statliga aktörer som arbetar med näringslivsfrämjande frågor ges i uppdrag att synliggöra kulturskapare och deras verksamheter som en värdefull resurs såväl för den privata som den offentliga sektorn.
- Konstnärs- och hantverksutbildningar av skilda slag bör i större utsträckning fördjupa inslag om entreprenörskap och företagande. Högskoleverket bör ges ett tydligt ansvar för att följa upp och utvärdera konstnärs- och hantverksutbildningarnas inslag av företagande och entreprenörskap inom högskolor och universitet.

- De förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer, det nya Kulturrådet samt myndigheter och andra berörda statliga aktörer som arbetar med näringslivsfrämjande frågor bör i olika hänseenden ges i uppdrag att uppmuntra skapandet av mötesplatser för kulturföretagare, mäklare eller s.k. mellanhänder mellan kulturskapare och marknad samt att uppmuntra inkubatorverksamheter.

10.3.1 Inledning

Kulturella verksamheters betydelse för regioners attraktivitet, tillväxt och sysselsättning är något som nu lyfts fram allt mer. Kreativa och kulturella näringar och upplevelseindustri marknadsförs i dag som nya betydelsefulla sektorer och branscher för ökad tillväxt och sysselsättning i länder, regioner och städer. Enligt studien *The economy of culture in Europe* (2006), initierad av EU-kommissionen, omsatte kulturella- och kreativa näringar i Europa 654 miljarder euro 2005 vilket kan jämföras med bilindustrins 271 miljarder euro.

Kulturell verksamhet kan både i sig själv fungera som en säljbar produkt och aktivitet, men även vara en resurs som tillför något till annan verksamhet. T.ex. kan en intressant kulturhistorisk miljö likväl som en regionalt producerad film bidra till att skapa inkomster för en kommun och region. Kulturellt relaterade näringar t.ex. inom designområdet, är en allt viktigare bas för utveckling och marknadsföring av varor och tjänster.

Gränserna mellan kultur som självständig produkt eller som resurs, är ofta flytande. Kulturmiljön eller kulturyttringen kan både vara en säljbar produkt och en infrastrukturell bas för andra produkter. Ett exempel är Falu koppargruva som är en kulturhistoriskt intressant plats men också det ställe där Falu Rödfärgs råvara fortfarande utvinns. En skådespelare kan både utnyttja sitt kunnande som skådespelare i en filmproduktion och som föreläsare i en chefsutbildning. Då blir skådespelarens kulturella kapital en tillgång även för en annan bransch.⁴⁴ Cirkus Cirkör kan här nämnas som exempel på en organisation som bedriver gränsöverskridande verksamhet. Förutom att arrangera egna föreställningar arbetar de även med ledarskapsutbildningar för kommuner och näringsliv. Ett annat exempel är Färgfabriken som både genomför egna utställningar och

⁴⁴ *Kultur + Entreprenörskap = Tillväxt!?*, FBA Holding AB 2008.

aktivt deltar i statsutvecklingsprojekt för kommuner och städer. Vi vill med detta visa att kultur inte endast kan, eller bör, ses som en storhet i sig själv. Det är annars en traditionell syn inom det kulturpolitiska fältet. Kulturen har enligt vår uppfattning en vidare roll i samhället, och det är dessa roller vi ska behandla i skilda kapitel. I kapitel 10.4 tar vi upp kulturens betydelse och roll som en viktig faktor för regional tillväxt och utveckling. Ofta lyfts särskilt upplevelseindustri och kreativa näringar fram som viktiga näringsgrenar för regioners och staters ekonomiska utveckling.

Kulturell verksamhet kan alltså ses som en resurs för utveckling och tillväxt, inte minst för näringslivet. IKEA genomförde 2007 ett ”art event” där sex svenska samtidskonstnärer fick i uppdrag att göra varsitt verk för försäljning på företagets varuhus runt om i världen som ett led i företagets marknadsföring. Absolut vodka är ett varumärke som under lång tid i sin marknadsföring suddat ut gränserna mellan reklam och konst, mode och musik.⁴⁵ Näringslivet kan även ses som en ekonomisk resurs och part för kulturlivet genom s.k. sponsring eller donationer. I kapitel 13 behandlas dessa frågor. Enligt vår mening är det viktigt att lyfta fram kulturens roll och betydelse för samhällsutvecklingen. Detta är i linje med den generella syn på kulturområdet som vi förmedlar genom våra överväganden och förslag.

Enligt direktiven ska vi undersöka hur försörjningsmöjligheterna för kulturskapare kan förbättras och identifiera åtgärder som kan bidra till ett ökat entreprenörskap och företagande inom kulturskapande och konstnärlig verksamhet. Även om vi kommer att beröra kulturskaparnas roll och ställning som arbetstagare kommer vi i detta avsnitt att fokusera på olika åtgärder som syftar till ökat företagande och entreprenörskap bland kulturskaparna. Dessa åtgärder kan i sin tur bidra till att öka försörjningsmöjligheterna. Ett skäl till vår avgränsning är att kulturskaparnas och konstnärers försörjningsmöjligheter behandlats i tidigare utredningar. Vi knyter an till dessa frågor i kapitel 13. Frågan om hur kulturskapare fungerar i rollen som entreprenörer och företagare har däremot inte, på statlig nivå, tidigare behandlats särskilt ingående.

Inledningsvis kommer vi i detta avsnitt att diskutera begrepp som kulturella näringar, kreativa näringar, och vad som skiljer dessa branscher och företag verksamma här gentemot andra branscher. Frågor om kulturföretag skiljer ut sig från andra typer av företag diskuteras.

⁴⁵ Ibid.

Därefter kommer vi kortfattat att redogöra för tidigare behandling av frågor om kulturföretagande och entreprenörskap inom det kulturpolitiska området. Redogörelsen övergår i en problemanalys av kulturella näringar och kulturskaparnas situation i dagsläget med betoning på deras roll som entreprenörer och företagare. Med detta som bakgrund kommer vi att föreslå insatser för att stärka kulturskaparnas situation.

Vi kommer att påpeka behovet av ett tvärsektoriellt synsätt och ökad samverkan inom kultur- och näringslivspolitik. En ökad samverkan mellan myndigheter och organisationer och mellan den centrala, regionala och lokala politiska nivån är också nödvändigt då frågan inte bara berör det traditionella kulturpolitiska området.

Förslagen och bedömningarna tar även upp behovet av ökad statistik och forskning om på vilket sätt de nya näringarna bidrar, insatser inom utbildningsområdet och behovet av samverkan mellan offentlig kulturpolitisk nivå och näringslivet samt civilsamhället.

10.3.2 Vad menar vi med entreprenörskap, företagande och kulturskapare?

Hur begrepp som kulturskapare, företagande och entreprenörer definieras får, enligt vår mening, konsekvenser för vilka förslag som kan läggas. Därför ser vi det som nödvändigt att kort redogöra för begreppen.

I tidigare utredningar har begreppet konstnär använts för att beskriva grupper som haft sin utkomst inom skilda konstnärliga områden.⁴⁶ Ett annat begrepp som frekvent använts och i princip avsett samma sak är kulturarbetare. I ett historiskt perspektiv, vilket vi i kommande avsnitt ska diskutera, har kulturskapare, ofta benämnd som konstnär, kopplats till en föreställning om att vara skapare av god konst, ofta liktydigt med subventionerad kultur. Vi kommer inte att lägga in några värderande omdömen i begreppet utan kulturskapare är för oss namn på yrkesgrupper som återfinns såväl som anställda inom offentlig- och privat sektor, eller som entreprenörer och företagare.

Med begreppet företagsamhet avser vi en specifik driftsform för att organisera sin verksamhet eller som ett sätt att försörja sig på.

⁴⁶ Med konstnärer avsågs i utredningen Kulturrådet: konstnärerna i samhället de strukturer på det fackliga området för konstnärligt verksamma inom huvudkategorierna: ordkonstnärer, bild- och formkonstnärer, tonsättare och film- och scenkonstnärer (SOU 1975:14, s. 13 se även SOU 1990:39).

Vi vill poängtera att företagsamhet, enligt vår uppfattning, inte ska betraktas som en synonym till entreprenörskap.⁴⁷ I nästa avsnitt kommer vi att närmare problematisera och diskutera vad som på ett övergripande plan utmärker kulturföretag.

Entreprenörskap har under de senaste tio åren främst kopplats till ord som nyföretagande, affärs- och tillväxtperspektiv. I Nationalencyklopedin beskrivs ordet entreprenör som en ”person som i konkret handling skapar ny affärsverksamhet.” I denna tolkning ses ökat entreprenörskap som något som leder till att fler företag bildas vilket i sin tur är viktigt för samhällets tillväxt.

Entreprenörskap har även i den politiska debatten lyfts fram som ett medel för att effektivisera och förbättra servicen i skola, sjukvård och i övrig offentlig verksamhet. Regeringens målsättning att öka möjligheterna för entreprenörskap inom sjukvård, omsorg och utbildning där det finns en öppenhet för andra driftsformer än de traditionellt offentligt drivna, är ett exempel på detta förhållningssätt.

Begreppet entreprenörskap kan även ha vidare betydelse än något som enbart kopplas till nyföretagande, tillväxt och effektivisering. En entreprenör kan ses som en person som ifrågasätter etablerade relationer och föreställningar. De svenska entreprenörforskarna Daniel Hjort och Bengt Johannisson hävdar t.ex. att ”Entreprenörskap innebär att ifrågasätta det etablerade och skapa nya mönster på marknaden med de ekonomiska och sociala risker detta för med sig.”⁴⁸ Det entreprenöriella förhållningssättet ligger nära kulturskaparens. Båda har en stark tilltro till sin egen kapacitet och kreativitet. Båda är också självexploaterande och skapar själva sina egna karriärer genom sina egna projekt.⁴⁹ Nutek ger även uttryck för en liknande tolkning:

Entreprenörskap är en dynamisk och social process, där individer enskilt eller i samarbete, identifierar möjligheter och gör något med

⁴⁷ Nutek poängterar även att entreprenörskap och företagande är två skilda begrepp. Entreprenörskap finns och behövs i alla delar av samhället – i befintliga företag och organisationer, i offentlig verksamhet, i föreningslivet, i skolan och inom den sociala ekonomin. Företagande handlar om att starta och driva företag, där entreprenörskap är en av flera former av företagande. Företag kan ha återkommande innovativa och entreprenöriella perioder och verksamheter, det vill säga utveckla nya användarvärden med den bas företaget har eller i en utvecklad variant.

⁴⁸ Hjort, D och B. Johannisson (1998), ”Entreprenörskap som skapelsesprocess och ideologi” s. 87.

⁴⁹ Se Jansson, E (2008), *Paradoxen (s)om entreprenörskap: En romantisk ironisk historia om ett avvikande entreprenörskapande*, och där angivna referenser.

dem för att omforma idéer till praktiska och målinriktade aktiviteter i sociala, kulturella eller ekonomiska sammanhang.⁵⁰

Med andra ord avses här ett förhållningssätt som i sin tur leder till processer där etablerade sanningar och föreställningar ifrågasätts och utmanas.

Sammanfattningsvis kan intentionerna i vårt uppdrag om ökat entreprenörskap ges olika betydelse. Ett är att koppla ihop begreppet med direktivens önskemål om ökat företagande inom kulturområdet och att fokusera på åtgärder som gör det lättare att starta och driva företag inom dessa sektorer. En annan tolkning är att se ökat entreprenörskap som ett sätt att effektivisera och hitta alternativa driftsformer inom kulturpolitikens område, t.ex. privat- eller förningsdrivna bibliotek. Men entreprenörskap kan även innebära att med olika åtgärder, som utbildning, öka graden av entreprenöriellt förhållningssätt hos kulturskaparna för att på så sätt öka deras försörjningsmöjligheter. Vi har valt en vid tolkning av entreprenörskapsbegreppet.

Dels kommer vi att föreslå insatser som syftar till ett ökat företagande inom det kulturella området, dels föreslå åtgärder som ökar inslaget av entreprenörskap i de konstnärliga utbildningarna för att på så sätt ge studenter ett ökat entreprenöriellt förhållningssätt. Våra förslag till insatser på området har dock som slutmål att öka försörjningsmöjligheterna för kulturskapare genom ökad företagssamhet inom kultursektorn. Vi vill dock betona att det inte enbart räcker att öka antalet kulturföretag, utan en avgörande faktor är att även öka möjligheten för tillväxt för företagen.

10.3.3 Skiljer sig kulturföretag från andra företag?

Skiljer sig kulturföretag och entreprenörer på något principiellt sätt från andra företag? Frågan aktualiseras så snart stöd till olika former av kulturella näringar och kulturföretagande diskuteras. Räcker det inte med de befintliga system för näringslivsutveckling som finns? I studier, vilka vi kommer att redogöra för, har det framkommit att kulturföretag har flera särdrag som särskiljer dem från andra typer

⁵⁰ Denna tolkning av begreppet är liknande den som återfinns i KK-stiftelsens rapport *Att leva på sin talang – kreatörers behov av entreprenörskap*, där författarna i sina intervjuer med kreatörer eller personer i deras närhet ansåg att entreprenörskap och i synnerhet konstnärligt entreprenörskap handlar om att se nya möjligheter i gamla strukturer och befintliga förutsättningar, eller att man skapar helt nya förutsättningar (KK-stiftelsen 2005).

av företag som t.ex. tjänsteföretag och industriföretag. Det finns givetvis också stora skillnader mellan olika kulturföretag, t.ex. mellan å ena sidan stora musik- och filmbolag och å andra sidan en ensamföretagare som försörjer sig på hemslöjd. I detta avsnitt kommer vi att diskutera och problematisera vad som t.ex. avses med kulturella och kreativa näringar och vad som skiljer dem från andra branscher och företag.

Kulturella och kreativa näringar

Begrepp som kulturindustri, upplevelseindustri, kreativa näringar, kulturella näringar är i dag vanligt förekommande. Men vad står de olika begreppen för? Några av de vanligaste begreppen kommer här närmare att diskuteras och där likheter och skillnader dem emellan försöker benas ut. Det ska poängteras att avsikten inte är att föra en uttömmande begreppsdiskussion, men vi vill dock lyfta fram oklarheter med vad som avses med kulturella näringar och relatera begreppet till andra termer och begrepp. Detta påpekades även i ITPS rapport *Kreativ tillväxt? – En rapport om kreativa näringar i politik och statistik, 2008*. På ett övergripande plan handlar frågan om vad det är som särskiljer dessa näringar från andra och vad det är som gör detta till en kulturpolitisk angelägenhet.

När begreppet kulturindustri, i singular, först lanserades var det som ett normativt begrepp som i den allmänna debatten var liktydigt med industrialiserad produktion av kultur som hade sitt ursprung i den nordamerikanska marknaden och som spred standardiserade produkter. Det främsta syftet för kulturindustrin var enligt dess kritiker att tjäna pengar på att göra så lättsmälta och standardiserade filmer, musik, böcker som möjligt för att därigenom nå en så stor marknad som möjligt. Det var först i slutet av 1970-talet, i Storbritannien, som begreppet fick en mer positiv innebörd men då under beteckningen kulturindustrier (plural). I det historiska avsnittet fördjupades denna diskussion.

Kulturindustri(er), eller kulturella näringar, kan även användas som ett analytiskt begrepp för att beteckna företag som primärt säljer estetiska upplevelser till skillnad från industriföretag som säljer fysiska produkter, tjänsteföretag som säljer tjänster samt kunskapsföretag som säljer kunskap.⁵¹ En mer utförlig definition av begreppet har den Australiensiska kulturekonomen Throsby (2001). Kult-

⁵¹ Björkegren, D. 1994, *Filmens företag*.

urella industrier utmärks enligt honom av någon form av kreativitet, den ska innehålla skapande och kommunikation av symboliska betydelser. Resultatet av handlingen ska, åtminstone potentiellt, innehålla någon form av immateriell egendom.⁵²

Kulturindustriell verksamhet utmärks sålunda av kreativt skapande och av att produkterna ska förmedla någon form av symboliskt värde. Dessa kriterier är även vanligt förekommande i den s.k. traditionella statliga kulturpolitikens syn på konstnärlig verksamhet. Den springande punkten är synen på det som produceras. Om kulturindustriell verksamhet karakteriseras av att produkterna eller varorna/tjänsterna är egendom, vilket i sin tur ska generera inkomster talar man i stället i kulturpolitiken om konstverk som har ett egenvärde.

Det finns dock ingen konsensus om vilka aktiviteter eller branscher som ska inkluderas som kulturella näringar. I rapporten *The economy of culture in Europe*, från 2006 inkluderas i begreppet kulturella näringar (Cultural Industries): film, video, TV, videospel, musik (inspelad musik), press och böcker. Gemensam nämnare är att de industriella aktiviteterna är massproducerade, kan betecknas som masskommunikation och är copyrightskyddade. I rapporten skiljer man i sin tur ut detta från kulturell kärnverksamhet som t.ex. teater, scen- och bildkonst där produkterna inte är massproducerade.⁵³

Scotecon (ett skotskt forskningsnätverk) har inkluderat följande aktiviteter i begreppet: dans, musik, konst, foto, film, scenkonst, litteratur, museer och festivaler.⁵⁴ Throsby inkluderar ovan nämnda aktiviteter vilka han benämner kulturindustrins kärna. Men även andra aktiviteter som reklam, design och arkitektur vilka existerar utanför kärnan kan, enligt Throsby, inkluderas eftersom de har drag av kreativitet i produktionsprocessen och att den slutgiltiga produktionen kännetecknas som immateriell egendom.⁵⁵

Det finns som synes stora variationer i bedömningarna om vilka branscher och verksamheter som bör inkluderas i begreppet kulturella näringar. Detta i sin tur får givetvis konsekvenser vid mätningar av näringens omfång, storlek och betydelse för ekonomin, en problematik som kommer att diskuteras i avsnittet analys och bedömningar.

⁵² Översatt av Dahlström, M., m.fl. 2004, *Kreativa näringar i Stockholmsregionen*.

⁵³ *The economy of culture in Europe*, 2006.

⁵⁴ *The impact of the cultural sector in Scotland*, Scotecon 2004.

⁵⁵ Throsby, D 2001, *Economic and Culture*.

Creative industries eller kreativa näringar är en annan benämning för denna typ av verksamhet. I Storbritannien är begreppet creative industries i dag vedertaget. The Department for Culture Media and Sports (DCMS) definierar begreppet som:

de näringar som har sitt ursprung i individuell kreativitet, kunnande och talang och som har potential att generera välfärd och sysselsättning genom att skapa och exploatera immateriell egendom.⁵⁶

Den enda skillnaden mot Throsbys definition är att DCMS saknar kriterier om ”skapandeprocessens” symboliska innehåll. De delområden som innefattas i creative industries enligt DCMS: reklam, arkitektur, konst- och antikmarknad, hantverk, design, mode, film och video, mjukvaror för interaktiv fritid, musik, scenkonst, förlagsverksamhet, mjukvara och datatjänster samt TV och radio.⁵⁷

Begreppet creative industries förekommer även i svenska rapporter, där översatt med det mer lämpliga ordet näringar. I rapporten *Kreativa näringar i Stockholmsregionen* har författarna utgått från DCMS definition och indelning.⁵⁸ I en rapport från Regionförbundet Östsam används begreppet kreativ sektor i stället för näring. Enligt författarna beror det på att de inte enbart fokuserar på produktion, utan även inkluderar icke vinstdrivande och stöttande sektorer i sin analys. De har inkluderat 21 verksamhetsfält i sin studie och då även områden som sport, djur/natur, friluftsliv, turism, andlighet/själsliv förutom mer traditionella verksamheter som foto, reklam litteratur mm.

I rapporten *The economy of culture in Europe (2006)*, används kreativa näringar för verksamheter som inte direkt kan hänföras till kulturella aktiviteter eller kulturella näringar. Det är aktiviteter som kan infogas i andra verksamheter vilka inte direkt är kopplade till kulturella varor och produkter men innehåller moment som kan hänföras till kulturella aktiviteter som symbolproduktion mm. I studien definieras följande sektorer som kreativa näringar: design, mode, grafisk produkt, arkitektur och reklam. Förutom skillnaden mellan kulturella och kreativa näringar skiljer man i rapporten ut kreativa näringar från relaterade näringar vilket är verksamheter som i sig inte räknas in i ovanstående kategorier men är beroende av både kreativa näringar samt kulturella näringars produkter och resultat. Detta är en stor och växande näringsgrupp där bl.a. dataprogram, bredband,

⁵⁶ I Dahlström M., m.fl. 2004.

⁵⁷ Creative Industries Mapping Document 2001, DCMS.

⁵⁸ Dahlström, M., m.fl. 2004.

MP3 spelare och mobiltelefoni involveras. Även om mobiltelefoner inte direkt är en kreativ eller kulturell näring så är de beroende av verksamheter som musik, foto, film för sin produktutveckling.⁵⁹ Här räknas sålunda mjukvaror inte som kreativ näring utan som en relaterad näring.

Ett tredje begrepp, är *upplevelseindustri* (experience industry) som Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) lanserade i slutet av 1990-talet vilket är ”ett samlingsbegrepp för människor och företag med ett kreativt förhållningssätt som har till uppgift att skapa och/eller leverera upplevelser i någon form”.⁶⁰ Att KK-stiftelsen inte valt att benämna verksamheten som kulturindustri eller kreativ industri är ett medvetet val eftersom dessa begrepp anses vara producentorienterade i stället för kundorienterade.⁶¹

De delområden som definieras in under ”hatten” är: arkitektur, design, film, fotografi, konst, litteratur, marknadskommunikation, media, mode, musik, måltid, scenkonst, turism och upplevelsebaserat lärande. De områden som tillkommit utöver de från DCMS nämnda är måltider, turism och besöksnäringar. Områden som KK-stiftelsen medvetet exkluderat bort är sport, spel och dobbel och pornografi. I en rapport från Vinnova räknas däremot sport och spel och dobbel in som upplevelseindustri då dessa verksamheter i högsta grad, enligt Vinnova, är upplevelserelaterade.⁶²

En snarlik synonym till upplevelseindustri är begreppet upplevelsenäring (vilket i och för sig kan ses som en mer korrekt benämning) vilket används i en rapport från Arbetsmarknadsstyrelsen. De branscher som AMS använder i sin studie är: turism (inkl. alla slags resor) kultur och nöjen, sport, äventyr och välbefinnande/personlig omvårdnad. Att massmedier, film dataspel och reklam inte finns med förklaras av det faktum att dessa områden behandlats i tidigare rapporter från AMS.⁶³

Vad skiljer begreppen åt och vilka konsekvenser får val av namn? I den internationella ”diskursen” är creative industries och cultural industries vanligast förekommande. Under senare år har creative industries i allt högre utsträckning ersatt cultural industries som

⁵⁹ *ibid.*, s. 56.

⁶⁰ I Nielsén 2006, Funk. *En tillväxtmodell för upplevelseindustrin*, s. 5.

⁶¹ Almquist, K., M. Engström, och K. Olausson (red) 2000, *Blandade upplevelser. En förstudie om svensk upplevelseindustris möjligheter, med förslag till åtgärder*; Almquist, K., C. Daal och K. Engström 2001, *Det svenska smörgåsbordet dukas om*; Nielsén, T. 2006.

⁶² Gustavsson, N. 2003, *Svensk forskning – rik på upplevelser*.

⁶³ *Arbete för nöjes skull – Var finns jobben inom upplevelsenäringen*, AMS 2001

benämning. Utifrån några av de tidigare nämnda rapporter, artiklar och böcker kan man identifierat två olika utgångspunkter om vad som skiljer cultural industries och creative industries åt.

En första utgångspunkt är att det existerar kvalitativa skillnader mellan dessa två begrepp. Skillnaden är i någon mån teoretisk, men framförallt handlar det om vilka verksamheter som inkluderas i respektive begrepp. En skillnad som framhålls är att kreativa näringar är ett vidare begrepp och inrymmer fler näringar än de som traditionellt räknas in under kulturindustri, vilket kan betraktas som en delmängd av kreativa industrier/näringar.⁶⁴ En annan skillnad är att kreativa näringar ses som en subsektor till en större serviceindustri (näring), eller tjänstenäring.⁶⁵

I rapporten *The economy of culture in Europe* har man valt att inte definiera in kulturella näringar i kreativa näringar eller vice-versa. Som nämnts används där bägge begreppen då de uttrycker skilda företeelser som inte är kompatibla.

I några av rapporterna påpekas dock att det inte finns några avgörande teoretiska eller analytiska skillnader mellan begreppen. Det faktum att creative industries tagit över förklaras i stället med samhällsliga och politiska faktorer. Skälet till namnbytet från cultural industries till creative industries i Storbritannien förklaras av att DCMS vill undvika att blanda ihop ”kultur” och ”ekonomi” vilka ofta ses som varandras motsats i den kulturpolitiska debatten.⁶⁶ Kulturindustri som begrepp skulle med andra ord betraktas som en självmotsägelse.

Den australiensiske kulturforskaren Cunningham hävdar att kreativitetsbegreppet lättare kan infogas i den större ekonomiska omställningsprocedur som i dag pågår och där begrepp som ny ekonomi, kluster och entreprenörskap är vanligt förekommande.⁶⁷ Kulturindustri förknippas även med nationell industri medan kreativa näringar förknippas med företag aktiva på global och lokal eller regional nivå.

Syftet här är inte att finna den ”ultimata” definitionen men den term eller det begrepp som väljs måste definieras i relation till andra vedertagna termer inom området. I rapporten *The economy of culture in Europe*, har författarna på ett förtjänstfullt sätt avgränsat

⁶⁴ Se bl.a. *Culture, trade and globalisation*, Unesco; *The economy of culture in Europe*, 2006.

⁶⁵ O'Reagan, T. 2001, *Cultural Policy: Rejuvenate or Wither*; *European Parliament Resolution on Cultural Industries*, Europeiska kommissionen 2003; Dahlström M., m.fl. 2004.

⁶⁶ Dahlström, M., m.fl. 2004.

⁶⁷ Cunningham, S. 2001, from *Cultural to Creative Industries: Theory, Industry, and Policy Implications*.

och satt de olika begreppen i relation till varandra. Där sätts t.ex. kreativa och kulturella näringar inte bara i relation till varandra utan även i relation till den traditionella kulturpolitikens ram som avgränsade verksamheter. I ITPS kartläggningar noteras vikten av att det sker en enhetlig definition om vilka näringar som ska räknas in, vilket vi även ska diskutera längre fram.⁶⁸ För kommande kartläggning anser vi att rapport *The economy of culture in Europe*, kan utgöra en gemensam bas för detta arbete.

Branschens karaktär

Även om det inom kultursektorn finns stora företag som Bonniers så karakteriseras ofta kulturföretagarbranschen av småskalighet. I en nyligen publicerad kartläggning av kulturföretagare i Västra Götalands regionen fann man att 73 procent var enmansföretagare och att 43 procent ansåg sig inte kunna försörja sig på sitt företag.⁶⁹ Att småföretagen inom sektorn dominerar i Sverige framkom även i en nordisk studie av den ”experimentella ekonomin” där de små företagen med mindre än 20 anställda utgjorde med 98,5 procent.⁷⁰

Det råder inte någon brist på företagande inom denna sektor. Jansson och Powers (2008) konstaterar i en rapport att ”[o]m entreprenörskap definieras som en person som startar företag då är det få om inga sektorer som kan mäta sig med entreprenörsandan inom de kulturella näringarna.”⁷¹ Enligt deras rapport är så mycket som 60 procent av de verksamma inom de kreativa näringarna som driver företag, även om en tredjedel av dem kombinerar företagande med annan anställning.

I utredningen *Arbete åt konstnärer* (SOU 1997:182) konstaterades att av de 25 000 yrkesverksamma konstnärerna arbetade 50 procent som frilansade arbetstagare, dvs. hade inte någon fast anställning, 40 procent var egenföretagare och drygt 10 procent var fast anställda. Enligt Anders Forsman är andelen kulturskapare som bedriver sin verksamhet i företagsform i dagsläget än större.⁷²

Arbetsförmedlingen kultur har noterat att tillskottet av sysselsatta sker uteslutande i form av egenföretagare samtidigt som

⁶⁸ Gustavsson, N. 2008, *Upplevelseindustri – Marknadens logik och organisatoriska förutsättningar; Kreativ tillväxt? – En rapport om kreativa näringar i politik och statistik*, ITPS, 2008.

⁶⁹ *Kultur- och upplevelsesektorn i Västra Götaland*, 2008.

⁷⁰ I Nielsén, 2006, s. 62.

⁷¹ Jansson, D. & D. Powers 2008, ”Att leva på kultur”, s. 23.

⁷² Forsman, A. 2008, ”Konstnärspolitiska dilemman”, s. 123.

antalet anställda minska över tiden.⁷³ Enligt deras prognos kommer antalet egenföretagare att öka med cirka 3000 per år, oavsett konjunkturläge. Förklaringen ligger i att bl.a. stora organisationer och institutioner inte längre anställer, utan anlitar egenföretagare för tidsbegränsade uppdrag.⁷⁴

Ett annat karakteristiskt drag i branschen är att kulturföretagare ofta jobbar i projektform, har ett antal olika uppdragsgivare samtidigt och går mellan anställning och uppdrag, mellan A-skatt och F-skatt. Inte sällan går kulturskaparen mellan anställning och arbetslöshet.⁷⁵

De som är verksamma inom denna bransch kan beskrivas som kombinatorer och födgenier. De arbetar i nätverk snarare än i fasta organisationer.

En positiv tolkning av branschen är att den genom sin flexibla form förebådar en utveckling av arbetsmarknaden i stort. De personer som lyckas försörja sig i denna bransch förvärvar kunskaper som är värdefulla för arbetslivet i stort. Deras kompetens skulle kunna komma till nytta i fler sammanhang än som nu är fallet.

Produktorienterat

Ett ytterligare argument för kulturföretagens särart återfinns i Emma Stenströms doktorsavhandling⁷⁶. Hon argumenterar där för att kulturföretaget definitionsmässigt är produktorienterat och inte marknadsorienterat. Endast den kulturföretagare kan lyckas som producerar varor t.ex. konstverk, böcker, musikstycken, med integritet och ett visst mått av originalitet. Produktionen av ett konstverk kan med andra ord inte – vilket är fallet med de flesta andra branscher – föregås av en marknadsundersökning. Ställer kulturföretagaren först frågan ”Vad är det marknaden vill ha?”, då diskvalificerar sig kulturföretagaren definitionsmässigt som just *kulturföretagare*. De produkter som erbjuds blir förutsägbara och därför inte heller attraktiva på marknaden.

Nationalekonomen Caves poängterar att konstnären i sitt arbete realiserar och konkretiserar inre visioner och abstraktioner. Detta

⁷³ *Prognos Arbetsmarknads kultur 2008–2009*, AF kultur 2008, s. 7.

⁷⁴ Forsman, A. 2008.

⁷⁵ Enligt rapporten *Kultur och upplevelsesektorn i Västra Götaland* (2008) ansåg 43 procent av de tillfrågade kulturföretagarna att de inte kunde försörja sig på sitt arbete och 42 procent uppgav att man tjänade mindre än 10 000 kr i månaden.

⁷⁶ Stenström, E. (2000) *Konstiga företag*.

faktum blir en osäkerhetsfaktor som gör det svårt att veta om produkten är marknadsmässigt gångbar. Till exempel vet en artist inte i förväg om dennes inre vision är lika tilltalande för andra som den är för artisten själv.⁷⁷

Självbilden

Vi har nu resonerat om vad som karakteriserar kulturella näringar som bransch, men lika viktig är att karlägga hur enskilda företagare och entreprenörer upplever sin verksamhet. Vilken självbild har en kulturskapare, dvs. betraktar man sig som entreprenör, företagare eller som konstnär? En vanlig föreställning i ett historiskt perspektiv har varit att en konstnär främst ser sig själv som någon som måste skapa av inre nödvändighet och drivkraft. För att kunna skapa god konst krävs att konstnären är upphöjd från verklighetens "trivialiteter" och invanda rutiner, detta faktum har ansetts skilja ut gruppen från det vanliga lönearbetet. Denna föreställning som har sin grund i romantikens syn på konstnärens roll har ännu i dag starkt inflytande.

Nationalekonomen Richard E Caves har i sina studier av kreativa näringar visat på att värdegrunderna för de kulturellt yrkesverksammes engagemang är helt andra än rent ekonomiska.⁷⁸ Motivet för att arbeta med kreativitet och kultur är inte i första hand karriär eller pengar. Socialt intresse, skaparglädje och en vilja att engagera sig känslomässigt framhävs i stället som viktiga faktorer för det konstnärliga skapandet.⁷⁹ Detta kan förklara svårigheterna för många kulturskapare att betrakta sig som företagare. I rapporten *Den ofrivillige företagaren. En studie av kultur, ekonomi och företagande* bekräftas denna självbild. I studiens kartläggning av kulturföretagare ansåg 91 procent att deras verksamhet skiljer sig från andra företagens. En vanlig självbild bland de intervjuade var att de inte i första hand styrdes av ekonomiska intressen utan av bl.a. ideologiska, psykologiska och konstnärliga värden. En slutsats i rapporten är att

i många kulturföretagares ögon är det en stor skillnad mellan att driva ett kulturföretag och att driva andra typer av företag. Kultur-

⁷⁷ Caves, R E., 2002, *Creative Industries: Contract between art and commerce*.

⁷⁸ Caves 2002.

⁷⁹ I Gustavsson, N. 2008, s. 18 och där angivna referenser.

företagarna är i många fall motsträviga, ja till och med ofrivilliga företagare.⁸⁰

Företagsekonomerna Ann-Sofie Köping, Jenny Lantz och Emma Stenström anser att begreppet ”egenanställd”, eller på engelska, ”self-employed” är en bättre benämning än entreprenör, eftersom de flesta, även i svenska studier, framförallt ser sitt företagande som en möjlighet att kunna utöva sitt yrke.⁸¹

Många kulturskapare har sålunda av skatteregler och annat, delvis mot sin vilja, ”tvingats” in i ett småföretagande. Skattereglerna underlättar för innehavaren av F-skattesedel, jämfört med den som är A-skattad. Uppdragsgivare önskar eller kräver allt oftare att uppdragstagaren innehar F-skattesedel. Följden blir att allt fler kulturskapare av praktiska skäl är småföretagare, utan att identifiera sig med rollen.

Skillnaden mellan kulturföretagen och övriga företag är med andra ord på många sätt en attitydfråga. Konsekvensen av detta är att samhällets generella former för näringslivsutveckling – starta egetkurser, affärsrådgivning etc. – sällan når kulturföretagaren. Kulturföretagarens självbild står i vägen. Det uppstår ofta en kulturkrock.⁸² Detta faktum har lyfts fram för särskilt företagsstöd för kultursektorn.

10.3.4 Kulturella näringar och entreprenörskap i ett historiskt perspektiv

Kulturindustri och kulturella näringar som hot

I dag ses, det som förr kallades, kommersiell nöjesindustri, entreprenörskap, kulturföretagande som räddare för regioner i kris och som en ny framtidsbransch. Man behöver dock inte gå långt tillbaka i historien då dessa verksamheter enbart sågs som ett hot mot medborgarnas och framför allt barn- och ungdomars ve och väl.

Film som exempel på kulturindustri är i detta avseende ett talande exempel. När filmen introducerades i Sverige i slutet på 1800-talet var det inget som till början väckte myndigheternas intresse. Snabbt blev dock film som en sk. populärkulturell företeelse eller

⁸⁰ *Den ofrivillige företagaren*, Nätverkstan Kultur i Väst 2002.

⁸¹ Köping, A-S, Lantz, J och Stenström, 2008, ”*Kulturens ekonomisering*”.

⁸² Denna självbild återfanns även i KK-stiftelsens rapport *Att leva på sin talang – kreatörens behov av entreprenörskap* (2005).

nöje bland den breda befolkningen.⁸³ Det var när spelfilmen introducerade på bred front några år in på 1900-talet, tidigare var det främst journalfilmer som visades, som ”omoralen” i form av våld och sex började sprida sig.

De tidigaste organiserade protesterna i Sverige mot filmen kan noteras till 1905. Då hölls det första opinionsmötet mot kinematografins⁸⁴ urartning och barnens besök på kinematografer. I spetsen för protesterna stod lärare och föräldrar. Kritiken mot filmen kom att leda till att Sverige som första land i världen införde en förhandscensur på film 1911. Besluten och debatten i riksdagen var karakteristiska för samhällets inställning till film som övrig kulturindustriell verksamhet i början av det förra seklet. Det var dock inte enbart film som råkade ut för denna typ av kritik utan det gällde många av kulturföretagens produkter, som vid sidan av film även inkluderade bl.a. populärmusik, serietidningar och jazz.⁸⁵ De betraktades som en fara, speciellt för ungdomen.⁸⁶

I en debatt om ungdomens fritidssysselsättning som utspelades i riksdagen 1919 var ett tema att ungdomens s.k. defekt hade sitt ursprung i konsumtion av populärkultur. Detta hade i sin tur lett till ökad ungdomsbrottsligheten och att gamla hederskänslor hade utplånats. Nu var de dags att bekämpa dåliga nöjen och få ungdomarna över till bildande och uppfostrande nöjen för att därigenom skapa en ”sund folkstam”.⁸⁷ Den stora boven i dramat var de ”skrupelfria” företagsledarna i de olika kulturindustriella företagen.

I riksdagen höjdes röster i slutet av 1930-talet om att det inte räckte att från talarstolen fördöma populärkulturella produkter utan staten borde i stället ta krafttag mot den s.k. populärkulturens utbredning. En ledamot ville se ingripanden mot ”underhaltig film, offentlig dans, särskilt i förening med rusdrycksförsäljning samt den kriminellt betonade och pornografiska litteraturen som redan i skolåldern ofta på hemliga vägar når ungdomen”.⁸⁸ Debatterna i riksdagen resulterade i att en utredning under namnet *Ungdomskommittén* tillsattes 1939. Den hade bl.a. i uppgift att ”uppta frågan om de missför-

⁸³ McQuail, S. 2000, *McQuail's masscommunication theory*, s. 23 f.

⁸⁴ Kinematografi var dåtidens beteckning på biograf.

⁸⁵ Den gemensamma nämnaren för kulturindustrin var att den bedrevs på kommersiell basis och vände sig till en masspublik (Lewis 1990, *Art, Culture and Enterprise – The politics of art and cultural industries*, s. 51).

⁸⁶ Se t.ex., Boëthius, U. 1989, *När Nick Carter drevs på flykten* och Frykman 1988, *Dansbaneeländet*.

⁸⁷ Mot. AK 1919:299, s. 11.

⁸⁸ Prot. FK 1938:206.

hållanden som förefanns inom det offentliga nöjeslivet och om bote-medel därom”.⁸⁹ I utredningens betänkande *Ungdomen och Nöjeslivet* (SOU 1945:22) diskuterades olika förslag på hur främst ungdomens utnyttjande av kulturindustriella produkter såsom film och dans kunde minskas eller stoppas. En av de stora bovorna som pekades ut var ”kulturföretagarna” och deras jakt på vinst. Problemet skulle lösas ”om de privata vinstintressena bakom nöjeslivet förvunne, skulle det vara möjligt att låta de rena affärssynpunkterna träda i bakgrunden till förmån för de ungdomsvårdande.”⁹⁰ De som hade sin utkomst i dessa företag karakteriserades som hänsynslösa profitörer eller för att citera en remissinstans:

Bakom dessa står icke sällan ett kallt beräknande profitbegär, och deras bärighet är beroende av en stor publiktillströmning. Man utnyttjar och reklamens och teknikens alla publikdragande medel.⁹¹

Argumentationen i utredningen och i remissvaren var ett eko från tidigare års debatter om kulturindustrins negativa påverkan på framförallt barn och ungdom. Nu blev det inga direkta politiska resultat av utredningens arbete, men betänkandet sammanfattar synen på populärkulturen och kulturindustrin som fenomen under filmens första femtio år. Kulturindustrins produkter ansågs ställa till stor skada för det uppväxande släktet och det var statens uppgift att hindra detta.

Kritiken mot kulturindustrin kom även att lyftas fram som ett övergripande kulturpolitiskt problem i samband med 1974 års kulturpolitiska beslut. I den nya statliga kulturpolitiken som riksdagen beslutade om formulerades åtta övergripande mål som skulle vägleda den övergripande kulturpolitiska inriktningen. Ett av målen var kampen mot kommersialismens negativa verkningar.⁹² Det innebar att kritiken mot filmindustrin som kulturindustri på ett mer principiellt och övergripande sätt nu kom att hamna i skottlinjen.

Debatten om kommersialismen, som stod på sin höjdpunkt under 1970-talet, fick dock inte något större genomslag i konkreta beslut. Det mest märkbara resultatet var produktion av kartläggningar och rapporter producerade av dåvarande Statens ungdoms-

⁸⁹ SOU 1945:22, *Ungdomen och Nöjeslivet*, s. 7 f.

⁹⁰ *Ibid.*, s. 168.

⁹¹ *Ibid.*, s. 332..

⁹² Prop. 1974:24.

råd.⁹³ Statens kulturråd kom även att publicerade rapporten *Fem forskare om kulturkommersialism*.⁹⁴

När kulturindustrin, vilket var en tidigare bennämning för kulturella näringar, varit föremål för politiska åtgärder och debatt har det inte varit något som samhället borde befrämja. Tvärtom så har den kommersiella delen av kulturverksamhet setts som ett hot mot samhället. Det som producerats i form av filmer, musik och litteratur har ansetts vara undermåliga produkter, ja i vissa fall rent skadliga. Ett kraftfullt legalt instrument som statsmakterna haft för att motverka filmens skadliga effekter har varit filmcensur.

Den kommersiella kulturverksamhetens dominans i form av populärkultur antogs även kunna leda till att den s.k. kvalitetskulturen inte skulle överleva. Marknaden förmådde inte frambringa de goda värdena, eftersom konstnärerna i en marknadsekonomi tvingas tillfredsställa en masspublik i stället för att drivas av en inre skaparkraft. I t.ex. *Ny kulturpolitik* (SOU 1972:66) och den efterföljande utredningen *Konstnärerna och samhället* (SOU 1975:14), kom konstnärernas⁹⁵ svårigheter på den kommersiella marknaden i fokus. Att marknaden inte förmådde att ge konstnären möjlighet att förverkliga sina konstnärliga ideal slogs tydligt fast i 1975 års utredning:

Kommersialismen inom kulturlivet begränsar den konstnärliga friheten och möjligheten till konstnärlig förnyelse. Åtgärder för att främja den konstnärliga friheten och möjligheterna till konstnärlig förnyelse hänger därför samman med åtgärder som övergripande syftar till att begränsa kommersialismens skadeverkningar. När vi utformar vårt förslag till att förbättra konstnärernas ekonomiska situation har vi haft detta nära samband i tankarna.⁹⁶

På konkret nivå skulle, då marknaden inte var ett alternativ, de kulturpolitiska insatserna resultera i att konstnärernas möjlighet att arbeta i vård, omsorg och skolor eller med miljöarbete ökas. I de överväganden och förslag som diskuterades fanns bl.a. högre ersättningsnivåer och fler ersättningsformer, inte stöd i direkt mening. De ökade ersättningarna skulle kanaliseras t.ex. i form av biblioteks-

⁹³ Som t.ex. *Till varje pris. Debattinlägg om fritidens kommersialisering*, Statens ungdomsråd 1978; Breitenstein, O och E Wikander 1979, *Kila på bio. Köp en livsstil*; Jalakas, I. 1980, *Smockor och smek. Hotande läsning – om ungdomstidningar och Ej till salu* 1981, Statens ungdomsråd 1981.

⁹⁴ *Fem forskare om kulturkommersialism* 1982, Statens kulturråd.

⁹⁵ Med konstnärer avsågs de strukturer på det fackliga området för konstnärligt verksamma inom huvudkategorierna: ordkonstnärer, bild- och formkonstnärer, tonsättare och film- och scenkonstnärer (SOU 1975:14, s. 13).

⁹⁶ *Ibid.*, s. 65.

ersättning, ersättning vid utställningar och stöd till musikskapare när deras alster spelades i radio och tv.⁹⁷

Statens stöd till kulturskapare av skilda slag hade sedan 1930 – talet motiverats av en idé om att stödet var nödvändigt för att den kvalitativa kulturens – och då också den goda konstnärens – överlevnad. På den kommersiella marknaden kunde, enligt detta synsätt, endast det lättsmälta och kommersiella överleva. En viktig orsak var att marknaden inte kunde frambringa de goda värdena eftersom konstnärerna i en marknadsekonomi tvingas tillfredsställa en masspublik i stället för att drivas av en inre skaparkraft. Denna syn fanns både hos Arthur Engberg och i betänkandet från 1975.⁹⁸ Samhällets uppgift var att erbjuda alternativ till marknaden genom direkta och indirekta stöd till konstnärerna och syftade inte till att bygga upp en kommersiell marknad för konstnärerna.⁹⁹

I betänkandet *Konstnärernas villkor* (SOU 1990:39) kom konstnärernas roll och ställning i samhället, där kulturindustrin vuxit sig stark och där populärkulturen har blivit en del av samhällets livsstil och symboler, i fokus.¹⁰⁰ En viktig utgångspunkt i utredningen var att samhället måste stödja konstnärlig verksamhet som för egen kraft skulle ha mycket svårt att överleva på marknaden. Enbart marknaden skulle inte avgöra vad som ska produceras och vilka konstnärer som ska ha chansen. Ett mål med kulturpolitiken, och ett eko från tidigare år, kunde skönjas i följande citat:

Kulturpolitiken syftar till att förhindra att den seriösa kulturen slukas av populärkulturen eller går under på den hårda marknaden. Politiken syftar till att stimulera och bredda efterfrågan som att ge konstnärerna drägliga arbetsförutsättningar.¹⁰¹

⁹⁷ Ibid., s. 276.

⁹⁸ Den konservativa debattören Leif Carlsson har uttryckt detta förhållningssätt på ett träffande sätt: "Att på fullt allvar hänvisa konstnärerna att försörja sig på den fria marknadens villkor innebär ju inget annat än att uppmuntra honom från att avstå sin frihet, frihet att åstadkomma det värdefulla, det bästa han kan ge, att uppmana att i stället producera vad folk vill ha, att göra honom till konsumenternas fånge på samma sätt som tillverkaren av polkagris." (Carlsson, L. "Maecenas socialiserad" 1961).

⁹⁹ Svenson, P. 2008, *Konstnären i kulturpolitiken: en utredning om konstnärer, kulturpolitiken och arbetsmarknaden*, s. 19.

¹⁰⁰ SOU 1990:39, s. 126.

¹⁰¹ Ibid, s.127 Men utredaren slog även fast att principen om att stödja sådant som inte annars skulle överleva inte kunde drivas hur långt som helst. "Alla som producerar konst utan publik eller kritikermässigt gensvar är inte missförstådda genier som kommer att uppskattas av en tacksam eftervärld."

Kulturella näringar som möjlighet

Det var i början av 1980-talet som en positivare syn på kulturindustrier (oftast benämnd i plural) kunde skönjas ute i Europa. Kulturella näringar kom att ses som en viktig ekonomisk näringsgren med stora potentiella möjligheter att skapa tillväxt och ökad sysselsättning. Ett exempel är Storbritannien i mitten av 1980-talet, där argument framfördes för att stödja framväxten av kulturföretag i städer och regioner drabbade av ekonomisk kris. Problemet var inte att det var för lite kultur i dessa områden, utan arbetslöshet till följd av den traditionella tillverkningsindustrins nedgång. Lösningen på denna kris var att ändra de ekonomiska strukturerna i dessa städer. Kulturindustrin blev med andra ord ett viktigt instrument för lokal och regional utveckling. Det var den lokala nivån som initierade och drev på denna utveckling.¹⁰²

Sheffield är exempel på en stad där en strukturomvandling av traditionell industriverksamhet mot kulturindustriell verksamhet skedde. År 1983 startade Sheffield's kommun, tillsammans med andra lokala aktörer, sin verksamhet att utveckla idén om att Sheffield skulle bli ett kulturindustriellt område. Detta visade sig vara ett framgångsrikt koncept. Kluster av kulturföretag bildades som producerade videos, musik, film etc. Ambitionen var att bli ett nationellt ledande kulturproduktionscenter.¹⁰³ Även på andra platser i Storbritannien, som Birmingham, Liverpool, Manchester, Bristol, och Leicester har kulturföretag etablerats. Det har också bildats regionala samarbetsorgan, som the North East Media Development Council.¹⁰⁴

Ungefär tio år senare kunde man i Sverige finna en liknande retorik. De då nystartade filmproduktionscentra Film i Väst och Film pool Nord hävdade att regionala satsningar på filmverksamhet skulle leda till ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. I handling betydde detta att film nu lyftes fram som en industri vars syfte var att skapa ekonomisk tillväxt. I en debattartikel av bl.a. Tomas Eskilsson, nuvarande direktör för Film i Väst, i Göteborgsposten (GP) med rubriken "God affär satsa på regional film", utvecklades idéerna att lyfta fram film som en kulturindustri. I artikeln argumenterade debattörerna för att lokala skattepengar borde användas för att finansiera filmproduktion. Förutom att det skulle leda till

¹⁰² Lewis, J. 1990, s. 135.

¹⁰³ Ibid., s. 136.

¹⁰⁴ McIntyre, S. 1996, "Art and Industry: Regional Film and Video Policy in the UK", s. 126.

kulturell utveckling och förnyelse, fanns det tungt vägande skäl i form av ökade skatteintäkter, fler arbetstillfällen och marknadsföring av kommuner/regionen. Avslutningsvis hävdade debattörerna att "filmproduktion är dessutom det viktigaste redskapet för att utveckla medieindustrin i en region. Därmed blir en satsning på filmen ett viktigt verktyg för att skapa ökad sysselsättning."¹⁰⁵ Detta har därefter varit viktiga argument för etablering som i retoriken för fortsatt satsning på regional filmproduktion.

I dagsläget är kultur och näring ett etablerat samarbetsfält på regional nivå. I en genomgång av de regionala tillväxtprogrammen lyfter flera regioner fram den s.k. upplevelseindustrin.¹⁰⁶ Landsting och regioner som Västra Götalandregionen, Östsam och Skåne har både genomfört utredningar och kartläggningar av området och formulerat visioner för det fortsatta arbetet (vilket vi närmare diskuterar i kapitel 10.4). Internationella organisationer som UNICEF och EU och många stater har lyft fram kreativa och kulturella näringar som viktiga framtidsbranscher. I kommande avsnitt ska vi visa några exempel på detta.

10.3.5 Kulturföretagens roll och ställning i dag

I detta avsnitt redogörs för hur kulturella näringar på ett övergripande plan liksom kulturföretag och entreprenörers roll i dag diskuteras från internationell till regional nivå. Vi gör inget anspråk på att göra en fullödig sammanställning, utan syftet är att påvisa den växande betydelse frågorna har i dagsläget.¹⁰⁷

EU-nivån

Inom internationella organ som Unesco och EU och Europeiska rådet har frågan om kulturella näringar, eller kreativa näringar hög prioritet.¹⁰⁸

Vid Europeiska rådets möte i mars 2007 underströks de kulturella och kreativa näringarnas vikt som drivkraft för tillväxt, sysselsättning och innovation samt att särskild uppmärksamhet skulle ägnas

¹⁰⁵ Eskilsson, T., m.fl. 1996, "God affär satsa på regional film".

¹⁰⁶ *Kulturen i tillväxtprogrammen*, 2005, s. 17.

¹⁰⁷ En del av de skilda rapporterna som omnämns i avsnittet kommer närmare att behandlas i avsnittet Analys och bedömningar.

¹⁰⁸ Se. t.ex.; *The economy of culture in Europe 2006*.

åt att stimulera små företag i dessa sektorer. Vid kulturministrarnas rådsmöte maj 2007 betonades vidare att kulturen är central. Rådet konstaterade därför att kulturen och kreativa aktiviteters position måste stärkas när Lissabonagendan utvecklas. Tillsammans visar de båda deklARATIONERNA på EU:s ambition att utveckla en särskild strategi för ett kreativt Europa inom ramen för Lissabonstrategin. Målsättningen är satt till att EU:s ekonomi ska vara världens mest konkurrenskraftiga från år 2010.

EU-parlamentet uppmärksammade i en resolution så tidigt som 2003 avsaknaden av en gemensam strategi för kreativa och kulturella näringar. EU-kommissionen uppmanades bl.a. att utföra en detaljerad kartläggning av de kreativa och kulturella näringarna i Europa och att främja deras konkurrenskraft. EU-parlamentets kulturkommitté antog i januari 2008 ett nytt betänkande som förväntas antas av EU-parlamentet under första hälften av 2008. Rapporten betonar vikten av tillräcklig finansiering av de kreativa näringarna och förordar ett ramverk som skattemässigt gynnar dessa näringar, till exempel genom lägre moms. EU-kommissionen uppmanas att göra en avvägning mellan dels tillgänglighet för kulturella evenemang och innehåll, dels respekten för upphovsrätt. Vidare förordas inrättandet av ett finansiellt stödprogram för digitala bibliotek, musik, teater och förlagsverksamhet. Slutligen föreslås bl.a. att en särskild "taskforce" bildas för kultur och den kreativa ekonomin.

Studien *The Economy of Culture in Europe (KEA)* har varit startskottet för en snabb politisk omvärdering av de kreativa och kulturella näringarnas betydelse i Europa och visar bl.a. dessa sektorerers direkta och indirekta bidrag till uppfyllandet av Lissabonstrategin. Studien visar den heterogenitet som präglar de kulturella näringarna men också en delad känsla av samhörighet mellan de kulturella och kreativa sektorerna. Sammanfattningsvis utmynnade studien i tre rekommendationer:

- Att förbättra insamlandet av statistik.
- Att öka sektorernas bidrag till förverkligandet av Lissabonmålen genom ett mer målmedvetet utnyttjande av EU-program.
- Att förbättra koordineringen av berörda aktiviteter och politik för sektorn inom EU-kommissionen.

Sverige deltar även, genom Statens kulturråd och ITPS, i Eurostats satsning på att utveckla den europeiska kulturstatistiken där statistik och definitionsproblematiken kring kulturella och kreativa näringar har en framträdande plats.

Norden

Grannländer som Danmark och Norge har sedan ett antal år haft kulturella näringar på den nationella kulturpolitiska dagordningen. Det danska kulturdepartementets rapport ”Danmarks kreative potentiale Kultur- og erhvervpolitisk redegørelse 2000” är ett exempel på denna nya trend.¹⁰⁹ I Norge pågår ett liknande arbete med att lyfta fram kulturella näringar som en ny tillväxtskapande verksamhet.¹¹⁰

På en övergripande nordisk nivå har även samarbetet mellan de nordiska länderna alltmer kommit att intensifieras inom området. En grönbok om den kreativa ekonomin i Norden har tagits fram på initiativ av Nordic Innovation Centre (NICe).¹¹¹ Grönboken pekar ut nyckelteman för de nordiska ländernas arbete på området; Entreprenörskap och kreativitet, Växande kreativt affärsskap, Bildande av kreativa kluster och Uppbyggnad av kreativa platser. Grönboken konstaterar att de nordiska länderna tillsammans är bland de ledande i världen vad gäller den kreativa industrin (spel och design), processer (knyta samman ny teknologi till nya innehåll) och aktiviteter (som att utveckla kulturturism). De nordiska länderna kommer att möta en hård konkurrens från andra marknader på andra håll i världen, detta föranleder behovet av ett gemensamt nordiskt förhållningssätt.

I slutet av oktober 2008 lanserade de nordiska kulturministrarna under namnet det kreativa Norden (KreaNord), en offensiv globaliseringsstrategi. KreaNord har till uppgift att möta behovet av ett gemensamt nordiskt utvecklings- och policyarbete inom området kreativa industrier, där utgångspunkten för arbetet är den Nordiska grönboken. KreaNord ska vara en tvärssektoriell samlingspunkt för erfarenheter, kunskaper och utvecklingsvisioner som täcker både närings- och kultursektorn och ska bidra till en förbättrad koordinering mellan de nordiska länderna, utarbeta policy

¹⁰⁹ En än färskare rapport är *Vækst via oplevelser – en analyse af Danmark i oplevelseøkonomien*. Erhvervs- og Byggestyrelsen 2008.

¹¹⁰ T.ex. *Kultur og næring*, 2005, Det Kongelige Kultur- og kyrkjedepartementet.

¹¹¹ A Creative Economy Green Paper for the Nordic region (Nordic Innovation Centre, November 2007).

rekommendationer samt initiera samnordiska utvecklings- och profileringsaktiviteter.

Exemplet Storbritannien och Nederländerna

Två europeiska länder som lyft fram kreativa näringar är Storbritannien och Nederländerna. Storbritannien har haft en uttalad politik för "creative industries" sedan 1997¹¹². Politiken finns närvarande på alla nivåer, lokalt, regionalt och centralt. Centralt fick politiken en nystart med "Creative Economy program" 2005 vilket ledde till förnyad analys kring erfarenheter. Efter detta har politiken förstärks med den nya strategin som lanserades i februari 2008 med vissa konkreta och uppföljningsbara ambitioner totalt omfattande 70,5 miljoner pund fram till 2013.

I Nederländerna antogs i oktober 2005 ett gemensamt policydokument av ministeriet för utbildning, kultur och forskning och ekonomiministeriet kallat *Our Creative potential: white paper on culture and economy*¹¹³. Ambitionen bakom var att utnyttja Nederländernas konkurrensläge på området för att lägga upp en tvärsektoriell strategi som innefattar åtgärder för att skapa länkar mellan den kreativa sektorn och andra delar av ekonomin¹¹⁴. Syftet anges till "genom att allmänt stärka den kreativa förmågan hos den privata sektorn också stärka den ekonomiska potentialen i kulturella och kreativa verksamheter". Dokumentet ska fungera som en bro mellan kulturen och ekonomin och ses som en avspark för en seriös satsning att stödja de kreativa näringarna. I dokumentet ges löften att regelbundet rapportera gjorda framsteg till parlamentets underhus vilket det nederländska parlamentet krävt.¹¹⁵ Den viktigaste delen av dokumentet är introduktionen av Programmet för kreativa näringar vilket består av en uppsättning åtgärder och scheman för att hjälpa de kreativa näringarna att uppnå sin möjliga ekonomiska potential. Programmet pågår fram till 2008 med en budget på 15,5 miljoner euro.

I Nederländerna har företag inom de kreativa näringarna visat sig vara mer innovativa än andra genomsnittliga små och medel-

¹¹² ITPS a.a. och *Creative Britain, New Talents for the new Economy*, Department for Culture, Media and Sport, Department for Enterprise & Regulatory Reform and Department for Innovation, Universities & Skills, feb. 2008.

¹¹³ Ministry of Economic Affairs and Ministry of Education, Culture and Science (2005).

¹¹⁴ Detta åtgärdsprogram går under namnet "Programme for the Creative industries".

¹¹⁵ Proceedings of the Lower House part II, 2005–2006, 27406, no. 76.

stora företag. Ett mått på detta är att 29 procent av företag inom de kreativa näringarna skapat skriftliga innovationsplaner jämfört med 21 procent inom övriga sektorer.¹¹⁶ Satsningarna på innovation i Nederländerna har hittills främst riktats mot kunskap och teknik-innovation, kreativa teknologiska applikationer, exploatering av nya marknader, utvecklande av nya affärsmodeller och social innovation i relation till media.

Listan på länder som lyft fram s.k. kulturella och kreativa näringar som nya och viktiga näringsgrenar kan göras mycket längre, vilket vi inte i detta sammanhang har tid att fördjupa oss i. Men vi kan konstatera att kulturella och kreativa näringar i dag är en fråga som finns på den kulturpolitiska dagordningen i många länder, vilket även konstateras i rapporten *An International Comparative Quick Scan of National Policies for Creative Industries*.¹¹⁷

Nationell nivå

På nationell nivå är det framförallt KK-stiftelsen som kommit att engagera sig i kulturella näringar eller upplevelseindustri vilket man valt att kalla verksamheten. Sedan början av detta sekel har man producerat ett antal rapporter, genomfört konferenser om upplevelsenärings betydelse för samhället.¹¹⁸ I anslutning till detta arbete har även företagande och entreprenörskapsfrågor kommit att få en framskjuten plats. Ett exempel är rapporten *Att leva sin talang – kreatörers behov av entreprenörskap* från 2005.

KK-stiftelsens satsningar inom området har nu övertagits av Nätverket för upplevelseindustrin och mötesplatserna för upplevelseindustrin.¹¹⁹ *Nätverket för upplevelseindustrin* har utvecklat en anpassad tillväxtprocess som fokuserar på samverkan mellan fyra sektorer: forskning, utbildning, näringsliv och kultur (FUNK).¹²⁰

¹¹⁶ Agency for International Business and Cooperation (EVD), 2007.

¹¹⁷ Braun, E, Lavanga, 2007., *An International Comparative Quick Scan of National Policies for Creative Industries*.

¹¹⁸ Se t.ex. Almquist, K., M. Engström, och K. Olausson (red) 2000, *Blandade upplevelser. En förstudie om svensk upplevelseindustris möjligheter, med förslag till åtgärder*; Almquist, K., C. Daal och K. Engström 2001, *Det svenska smörgåsbordet dukas om*; Nielsén, T. 2006. *Funk, en tillväxtmodell för upplevelseindustrin*; U1. *En utställning om en industris födelse uppväxt och tillväxt*, 2008, KK-stiftelsen.

¹¹⁹ Nätverket för upplevelseindustrin är en ideell förening där åtta mötesplatser (Hultsfred, Hällefors, Karlshamn, Piteå Trollhättan, Göteborg, Malmö och Stockholm) är medlemmar. Syftet är att skapa mötesplatser där branscher inom upplevelseindustrin ska vara involverade och att det ska finnas ett aktivt samarbete mellan högskola eller universitet och det privata näringslivet.

¹²⁰ En redogörelse av den s.k. FUNK-modellen återfinns i Nielsén, T, 2006.

Verket för näringslivsutveckling (Nutek) har även varit engagerad i dessa möten.

Nutek har i anslutning till de nationella entreprenörskapsprogrammet 2005-08 varit med och finansierat ett antal projekt som rör entreprenörskap och företagande inom utbildningar med kultur och konst som inriktning. Detta i samarbete med bl.a. Örebro universitet, Konstfack, Kungliga Musikhögskolan och Stockholms universitet.¹²¹

Förutom KK-stiftelsen har t.ex. Verket för innovationssystem – Vinnova engagerat sig i upplevelseindustriella frågor, framförallt i relation till regionernas tillväxtarbete.¹²² Även myndigheter som Högskoleverket och AMS har i rapporter berört upplevelseindustrin från utbildnings- respektive från arbetsmarknadspolitiska förtecken.¹²³

Från regeringens sida har man under senare år i allt större utsträckning uppmärksammat kulturskaparnas roll som entreprenörer och företagare. Ett exempel på detta är att Riksantikvarieämbetet, Kulturrådet, Svenska Filminstitutet och Riksarkivet i regeringsbrev för 2008 fick i uppdrag att, i samverkan med Verket för näringslivsutveckling (Nutek), inkomma med förslag till hur entreprenörskap och företagande kan utvecklas inom respektive myndighets verksamhetsområde. Vidare skulle förslag lämnas om hur samverkan mellan näringsliv och relevanta aktörer inom myndighetens verksamhetsområde kan främjas på nationell och regional nivå. Myndigheterna lämnade sina redovisningar av uppdragen den 15 maj 2008.

Regeringen har även gett Institutet för tillväxtpolitiska studier, (ITPS) och ett fristående konsultföretag (FBA Holding AB) i uppdrag att bl.a. kartlägga och komma med förslag som underlättar det fortsatta arbetet med kulturella näringar på ett övergripande plan som för entreprenöriella verksamheter som har direkt bäring åt företagande och entreprenörskap. Rapporterna från ITPS och FBA Holding AB publicerades under våren 2008.¹²⁴

Regeringen har även direkt kommit att engagera sig i arbetet med ökat entreprenörskap och företagande genom de gemensamma seminarierna som kulturministern och näringsministern arrangerat mellan 2007 och 2008. Vid dessa seminarier har deltagare från kult-

¹²¹ *Kultur och näringsliv i samverkan*, Nutek, Dnr:011-2007-4580.

¹²² Gustavsson N. 2004.

¹²³ *Klassicism och bungyjump. Upplevelseindustrin och behovet av konstnärligt utbildade*, 2005, Högskoleverket och *Arbete för nöjes skull – Var finns jobben inom upplevelsenäringen?* 2001, Arbetsmarknadsstyrelsen.

¹²⁴ Gustavsson, N. 2008; *En rapport om kreativa näringar i politik och statistik*, ITPS, 2008; *Kultur+Entreprenörskap=Tillväxt!?*, 2008, FBA Holding .

ur- respektive näringslivsområdet diskuterat hur samverka mellan kultur och näringsliv kan främjas för att utveckla entreprenörskap, företagande och ett innovativt näringsliv.¹²⁵

I 2009 års budgetproposition har även regeringen poängterat vikten av att utveckla och främja konstnärernas entreprenörskap som en möjlighet för konstnärer att bättre leva av sitt konstnärliga arbete samtidigt som fler människor ges möjlighet att i olika former ta del av konst och kulturupplevelser.¹²⁶ Ett led i detta är den satsning som regeringen avser att göra inom ramen för det handlingsprogram som aviserats i budgetpropositionen (2008/09:1) och som omfattar 13 miljoner kronor under 2009. Vi ser alltså att kulturskaparnas roll som entreprenörer och företagare under de senaste åren allt mer kommit att lyftas fram som en viktig faktor för både utveckling och tillväxt men även som ett alternativt sätt för kulturskapare av olika slag att få ökade möjligheter till sysselsättning.

I direktiven till utredningen om *Statliga finansieringsinsatser för nya, små och medelstora företag* (dir 2007:169) betonas att "(d)et är även viktigt att de statliga stödinsatserna främjar goda förutsättningar både inom befintliga näringar men också att de främjar utveckling av nya och potentiella tillväxtområden."¹²⁷ Utredningens uppdrag är att göra en översyn av statliga finansieringsinsatser för nya, små och medelstora företag och lämna förslag till hur insatserna kan bli mer effektiva och överskådliga. Många av de s.k. kulturella och kreativa näringarna kan karaktäriseras som nya näringar med tillväxtpotential.

Regional nivå

Ett antal utvärderings- och forskningsarbeten har satt fokus på de kulturella- och kreativa näringarnas roll för regioner. I t.ex. rapporten *Kreativa näringar i Stockholmsregionen* från Regionplane och trafikkontoret vid Stockholms läns landsting framkom att sysselsättningen inom de kreativa näringarna i Stockholmsregionen ökade med i genomsnitt nästan 2,4 procent per år från 1997 till 2003. År 2003 var 39 600 personer sysselsatta inom de kreativa näringarna i regionen. Detta utgjorde 4,1 procent av den förvärvsarbetande dagbefolkningen i länet.¹²⁸

¹²⁵ Prop. 2008/09:1, s. 28.

¹²⁶ Ibid., s. 80.

¹²⁷ Dir. 2007:169.

¹²⁸ Dahlström m.fl. 2004.

I rapporten *Den kreativa sektorn* och dess påverkan på Norrköpings tillväxt och sysselsättning från Regionförbundet Östsm (2006) kan man bl.a. läsa att sektorn omsätter runt tre och halv miljard per år.¹²⁹ Tolv procent av de totala antalet arbetsställen i Norrköping kan relateras till sektorn och antalet anställda i sektorn är cirka 3 000.

Regionförbundet Södra Småland har 2007 inlett en kartläggning av den kreativa sektorn.¹³⁰ Den visar så här långt att närmare 5 000 personer eller sex procent av befolkningen i länet arbetar inom kreativa yrken. Kreatörer inom de kreativa näringarna i länet omsätter minst ca 3,7 miljarder kronor. 18,3 procent av det totala antalet arbetsställen i Kronobergs län eller ungefär 3 350 arbetsställen finns inom den kreativa sektorn.¹³¹

I en nyligen publicerad studie *Kultur- och upplevelsesektorn i Västra Götaland* som är en studie av sysselsättning, företag, entreprenörskap och utbildningar mellan 2000 och 2005 konstaterades att verksamheter i kultur- och upplevelsenärings sysselsätter drygt 53 000 människor i regionen och andelen är växande.¹³²

Sammantaget visar de regionala undersökningarna att de kreativa näringarna spelar en viktig roll för regioner och kommuner. Detta är också något som verifieras i studien *Film och regional utveckling* av Dahlström m.fl. (2005), vilket är en första övergripande kartläggning av kopplingen mellan film regional utveckling i Norden.¹³³

Utöver att näringarna ger ett direkt tillskott i form av t.ex. sysselsättning har de även indirekt betydelse genom att de bidrar till ökad besöksnäring till regionen vilket resulterar i fler hotellnätter, restaurangbesök och transporter. Regionerna kan även få positivare image som i sin tur attraherar besökare, tillflyttande och investerare.¹³⁴ Vi kommer att fördjupa diskussionen om den regionala nivån i avsnitt 10.4.

¹²⁹ I studien är det 21 verksamhetsfält som inkluderas inom den kreativa sektorn. Förutom mer traditionella verksamheter som foto, reklam litteratur mm inkluderas områden som sport, djur/natur, friluftsliv, turism och andlighet/själsliv.

¹³⁰ Definition = KK-stiftelsens definition och delvis British Department of Culture, Media and Sport: arkitektur, dator- och tv-spel, design, film, foto, konst, litteratur, marknadskommunikation, media, mode, musik, scenkonst, turism/besöksnäring och upplevelse-baserat lärande.

¹³¹ Regionförbundet Södra Småland, Kultur, hemsida 081211.

¹³² *Kultur- och upplevelsesektorn i Västra Götaland* 2008:05.

¹³³ Dahlström red. 2005, *Film och regional utveckling i Norden*, s. 5.

¹³⁴ Dahlström m.fl. 2004 s. 11.

Forskning

Även på akademisk nivå har kreativa näringar och kulturella näringar i ökad utsträckning blivit etablerade forskningsobjekt. Inom ett antal europeiska universitet har det inrättats speciella avdelningar och institut för forskning om kulturella näringar. Det är främst inom ämnen som nationalekonomi, företagsekonomi och kulturgeografi som forskning om kulturella näringars roll för regional utveckling ökat.¹³⁵ Richard Florida är i detta sammanhang ett välkänt namn som i ett antal studier lyft fram den s.k. kreativa klassen som, enligt honom, är viktig för att inte säga avgörande för den ekonomiska utvecklingen.¹³⁶

Ett exempel på en gemensam nordisk satsning inom området är Nordiskt InnovationsCenters (ett organ underställt Nordiska ministerrådet) genomförda forskningsprogram om kreativa näringar i Norden.¹³⁷ Ett ytterligare exempel på att de kulturella och kreativa näringarnas roll allt mer uppmärksammas är det nybildade Institute for Culture, Creativity and Competitiveness IC3 vid Jönköpings Handelshögskola.

10.3.6 Överväganden och förslag

I föregående avsnitt har vi visat att kulturella och kreativa näringar som kulturföretagande och entreprenörskap lyfts upp på såväl internationell till regional och lokal nivå som en nya och viktiga branscher och företag. Som redogörelsen påvisar finns det enligt vår mening ett antal skäl som talar för att det finns ett behov av särskilda insatser för att lyfta fram kulturella näringar generellt och företagare inom kultursektorn.

Fördjupat samarbete

Riksantikvarieämbetet, Statens kulturråd, Svenska Filminstitutet och Riksarkivet fick i regleringsbrevet för 2008 i uppdrag att, i samverkan med Verket för näringslivsutveckling (Nutek), inkomma med

¹³⁵ För en fylligare redogörelse av forskning av området se O'Connor, J. 2007, *The cultural and creative industries: a review of the literature*.

¹³⁶ Florida, R. 2002, *The rise of the creative class. and how it's transforming work. Leisure, community and every day life*; Cunningham, S. 2001, *From Cultural to Creative Industries: Theory, Industry, and Policy Implications*.

¹³⁷ Nordic Innovation Centre 2006.

förslag till hur entreprenörskap och företagande kan utvecklas inom respektive myndighets verksamhetsområde. Vidare skulle förslag lämnas om hur samverkan mellan näringsliv och relevanta aktörer inom myndighetens verksamhetsområde kan främjas på nationell och regional nivå. Myndigheterna lämnade sina redovisningar av uppdragen den 15 maj 2008. Myndigheternas redovisning av uppdraget utgör ett av flera underlag och bör ses i ett större sammanhang för att planera för framtiden. Ett sammanhang där exempelvis KRUS-projektet, olika kartläggningar, Generator 2008 och uppdraget om hemslöjden som näringsgren bör vara inkluderade. Även eventuella särskilda insatser från till exempel Almi Företagspartner AB menar myndigheterna bör tas med i planeringen.

Generellt konstaterar myndigheterna att insatser krävs inom olika områden på alla nivåer. Lokala och regionala erfarenheter behöver lyftas till nationell nivå samtidigt som arbetet måste bedrivas lokalt och regionalt där den kulturella mångfalden är en central resurs. På nationell nivå är det viktigt att skapa förutsättningar för samverkan, entreprenörskap och företagande samtidigt som det internationella samarbetet behöver stärkas. Önskemål om ett nationellt program för kreativa och kulturella näringar i syfte att främja dem har framförts från flera håll.

Bristen på samordning konstaterades även i grönboken om den kreativa ekonomin i Norden där Sveriges svagheter bl.a. utmärktes av en fragmentiserad politik.¹³⁸ Det finns, enligt grönboken, ingen målmedveten nationell politik, relevanta politikområden och initiativ är spridda över flera departement (Utbildnings-, Närings-, och Kulturdepartementen) och Nutek saknar en policy för de kreativa industrin. Detta behöver effektivt kartläggas, menar rapporten.

ITPS har även konstaterat att det på nationell nivå i dagsläget inte finns någon myndighet eller annan aktör som via Regeringskansliet tilldelats uppdraget att på något sätt arbeta med de kreativa näringarna.

Ett viktigt skäl till ett behov av samordning är att den nationella nivån med staten i spetsen möter regioner som i dag aktivt arbetar med att utveckla entreprenörskap och kreativa näringar. Från regional nivå har önskemål framförts om behovet av att möta *en aktör* på statlig nivå. Ett förslag från ITPS för att öka samordningen är att bilda en särskild interdepartemental arbetsgrupp för att hantera dessa områden likt den arbetsgrupp som tillsattes i Storbritannien. Sak-

¹³⁸ A *Creative Economy Green Paper for the Nordic region* (Nordic Innovation Centre, Nov 2007).

frågorna inom detta område spänner över flera politikområden ofta en med en oklar departemental hemvist. Fördelarna med en interdepartemental arbetsgrupp är att frågorna då förväntas få ett starkt genomslag då de drivs inom de områden där de hör hemma samtidigt som ökad kunskap och förståelse och samsyn för och i frågorna skapas genom att samtal förs över departementsgränserna.¹³⁹

Vi föreslår att samarbetet mellan kultur- och näringslivspolitikerna och dess insatser bör utvecklas och fördjupas. De förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer bör tillsammans med de nya myndigheterna Tillväxtverket och Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (TUA) få i uppdrag att stärka och fördjupa sitt samarbete i frågor som rör kulturföretagande och entreprenörskap samt kreativa och kulturella näringar. Ett nationellt program för kreativa och kulturella näringar bör prioriteras inom ramen för detta samarbete. Det är angeläget att regionala och lokala erfarenheter tas tillvara i detta arbete.

Behov av definition, avgränsning och relevant statistik av området

Ett första problem, oavsett vilken benämning av de kulturella näringarna som används, är att det i slutändan är de konkreta verksamheter och branscher man väljer att inkludera som blir avgörande för resultatet. I avsnitt 10.3.4 beskrevs skillnaderna mellan kulturella och kreativa näringar med avseende på vilka verksamheter och branscher som inkluderas i respektive begrepp.

KK-stiftelsen har i sina utvärderingar om upplevelseindustrins¹⁴⁰ betydelse kommit fram till att industrin är en viktig och betydelsefull framtidssektor för den svenska ekonomin. Upplevelseindustrin står för 4,7 procent bidrag till BNP (förädlingsvärdet), i ekonomiska termer 11 miljarder kronor. Mellan 1997 och 2001 var tillväxttakten 6,0 procent i snitt mot näringslivets generella tillväxt på 5 procent. Även andelen sysselsatta ökade mellan 1996 och 2001 från 241 000 till 284 000 personer.

Tittar man närmare på respektive delområde för upplevelseindustrin är turism störst med 23 procent av upplevelseindustrins förädlingsvärde eller 24,8 miljarder kronor. På andra plats kommer media med 16 procent och 18 miljarder i förädlingsvärde. På tredje

¹³⁹ *En rapport om kreativa näringar i politik och statistik*, 2008, ITPS.

¹⁴⁰ I dessa inkluderas verksamheter som: arkitektur, design, film/foto, konst, litteratur, marknadskommunikation, media, mode, musik, måltid, scenkonst, turism och upplevelsebaserat lärande.

plats finns måltider med 15 procents andel och 16,8 miljarder kronor i förädlingsvärde. I botten låg scenkonst med 0,9 procent och konst 0,5 procent.¹⁴¹

Väljer man i stället att studera de branscher och näringar som räknas in under begreppet kreativa näringar i enlighet med DCMS får man ett annorlunda resultat. Näringarna stod där för 4 procent av det totala förädlingsvärdet. Tittar man närmare på delområden finner man att mjukvaror står för den största delen av sektorns förädlingsvärdet med 24 procent och på andra plats kom reklam- och förlagsverksamhet med vardera 22 procent.¹⁴² I rapporten *The economy of culture in Europe* är däremot inte mjukvaror inkluderat som kreativ eller kulturell näring. Intressant att notera är att turism och måltider som tillsammans utgör 38 procent av upplevelseindustrins förädlingsvärde är verksamheter som inte inkorporeras i t.ex. de kulturella eller kreativa näringarna.

Det andra problemet som bör uppmärksammas är svårigheten att hitta relevant data. Dahlström m.fl. (2004) upplevde svårigheter att få ett grepp om distributions- och konsumtionsledet av verksamheten. Kreativa näringar är till formen ofta sammansatta av flera företag och organisationer som representerar en mängd olika yrken och som även karakteriseras av flexibla anställningsformer och projektbaserade produktioner. Det är sålunda svårt att mäta storlek och omfång på näringarna med traditionella metoder såsom näringsgrensindelning som karakteriserar arbetsställen efter deras huvudsakliga slutprodukt och yrkesstatistik (vilken bygger på individbaserad statistik av den enskilde yrkesverksamma oavsett vilken arbetsplats personen är verksam inom).¹⁴³ Problemet med SNI (Svensk näringsgrensindelning) diskuteras även i Östsams rapport i deras försök att mäta den kreativa sektorn i Norrköping då vissa arbetsställen t.ex. hade fått fel SNI-kod.¹⁴⁴ Ett exempel är att filmbolaget Sonet inte är klassificerat som filmbolag. Dvs. företag kan syssla med kulturella näringar utan att vara klassificerade som kulturell näring. I Nuteks rapport om hemslöjden behandlas hur man kartlägger dolda branscher och nackdelen med SNI-koderna, som

¹⁴¹ *Upplevelseindustrin i Sverige 2003; Upplevelseindustrin 2004 statistik*. Fördjupar man sig i frågan om tillväxttakten mellan de olika delsektorerna från 1997-2001 visar det sig att det var inom marknadskommunikation som hade störst tillväxt i absoluta tal med 4,2 miljarder följt av måltid (3,8 miljarder) och turism (3,8 miljarder) s. 19.

¹⁴² Att mjukvarusektorn dominerar som verksamhet inom kreativa näringar var ett resultat som även Dahlström m.fl. fann i sin studie om näringarna i Stockholmsregionen. med 2/3 av anställda inom mjukvarusektorn (Dahlström M., m.fl. 2004).

¹⁴³ Dahlström M. m.fl. 2004.

¹⁴⁴ *Den kreativa sektorn 2004*, Östsam.

beskrivs som i hög grad anpassade till traditionell industristruktur.¹⁴⁵

Ett tredje problem är om det är formen/produktionsprocessen eller produkten/innehållet som bör avgöra om verksamheten ska räknas som t.ex. en kulturell näring. Ett exempel utgörs av TV som definieras in både som en kulturell- och kreativ näring. Enligt Thorsby m.fl. karakteriserades de kulturella näringarna av att det som produceras ska ha någon form av symbolisk mening. Men har allt som produceras av TV en symbolisk mening? Har väderleksrapporterna och ekonominyheterna lika stort symbolisk mening som TV-dramatik? Klassificeras däremot TV som en kreativ näring uppstår inte problemet. Å andra sidan är det svårt, vilket diskuterades i ett tidigare avsnitt, att avgränsa verksamheter som icke kreativa.

Ett fjärde problem, oavsett vilket begrepp som används, är relaterat till verksamheternas behov av statligt stöd. På ena ändan kan man finna verksamheter som t.ex. teater, opera (dock inte privatteatrar) och museiverksamhet som för sin överlevnad kräver statligt stöd. I den andra ändan finns den kommersiella skivindustrin, mjukvaruutveckling etc. vars verksamheter inte definierats som kulturyttringar utan industri. Verksamheter som inte har statligt stöd. Hur mäter man t.ex. förädlingsvärde av verksamhet som till stor del är finansierad av statligt stöd, som teater och film?

Ovanstående problem accentueras givetvis i länderkomparativa undersökningar där svårigheterna att åstadkomma jämförbara data utgör ett dilemma, vilket även togs upp i rapporten *The economy of culture in Europe* (2006). Bristen på jämförbara data gäller för övrigt inte bara kulturella näringar utan även för kultursektorn som helhet vilket noterats i en OECD-rapport (OECD 2006). Det finns ett generellt behov av att förbättra och fördjupa statistiken på hela kulturområdet. Kulturmyndigheterna har påtalat behovet av statistik för att kunna göra jämförelser och föreslagit att ITPS får ett sådant uppdrag¹⁴⁶. ITPS å sin sida lyfte fram detsamma i sin rapport *Kreativ tillväxt? – En rapport om kreativa näringar i politik och statistik*. De föreslog att Statistiska centralbyrån (SCB) att tillsammans med forskare utforma ett förslag hur detta skulle kunna ske.¹⁴⁷

¹⁴⁵ *Hemslöjden som näringsgren. Redovisning av Nuteks regeringsuppdrag*. Nutek, 2008.

¹⁴⁶ Myndigheternas redovisning av det s.k. entreprenörskapsuppdraget 15 maj 2008.

¹⁴⁷ *En rapport om kreativa näringar i politik och statistik*, 2008, ITPS.

Även Nutek pekar i sin rapport Hemslöjden som näringsgren¹⁴⁸ på att det finns ett generellt behov av bättre nationell statistik inom hela kultur- och upplevelsesektorn inte bara på hemslöjdsområdet.

Vi föreslår att Statistiska centralbyrån (SCB) i samverkan med det nya Kulturråd som vi föreslår i kapitel 18 och Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser bör ges i uppdrag att arbeta med statistikfrågor som kan ligga till grund för utvärderingar inom området kulturella och kreativa näringar. Arbetet med att ta fram relevanta SNI-koder för dessa verksamheter bör i detta sammanhang prioriteras.

Ökad kulturkompetens

Ett övergripande problem som lyfts fram i de kontakter utredningen haft med kulturföretagare är en upplevd brist på att företagsrådgivning och inkubatorverksamhet då befintliga åtgärder inte anses anpassade för kulturskapare, konstnärer och det småskaliga kulturlivet.¹⁴⁹ Rådgivarna har i många fall inte tillräckliga kunskaper om kulturbranschen, och kulturutövarna använder sig inte av den rådgivning som finns eftersom de inte känner sig inte hemma där. Aktörer som Almi borde därför enligt vår uppfattning i större utsträckning anpassa sin verksamhet så att de även kan möta kulturföretagens behov.

Det handlar således inte först och främst om att starta nya myndigheter och organisationer utan om att uppmärksamma kulturföretagarbehovet i redan befintliga strukturer. Vid ett möte som anordnades om entreprenörskap av kultur- och näringsministrarna framkom bl.a. att Almi Företagspartner Nord i Luleå arbetar med innovationer och kreativa näringar och har drivit ett EU-projekt om kvinnors kulturföretagande. Gensvaret blev mycket större än förväntat. Almi menar att en erfarenhet av projektet är att rådgivarna inte har tillräcklig kunskap om kulturbranschen och att det behövs anpassad rådgivning för kulturföretagare.¹⁵⁰

Vi föreslår att såväl statliga myndigheter som andra statliga aktörer som arbetar med näringslivsfrämjande frågor bör ges i uppdrag att öka sin kompetens och kunskap om kulturföretagande och

¹⁴⁸ Ibid., s. 70.

¹⁴⁹ Dialog 3 om näringsliv och kultur i samverkan den 19 september 2008.

¹⁵⁰ Dialog 2 om näringsliv och kultur i samverkan den 14 mars 2008.

dess entreprenörer för att därmed kunna förbättra deras förutsättningar att verka som företagare.

Synliggöra kulturskaparna som en resurs för hela samhället

Vi påpekade tidigare att en kulturskapare inte enbart är en person som säljer produkter och tjänster utan även kan utgöra en viktig kompetens och resurs för andras verksamheter. IKEA och Vin & Sprit är exempel på företag som involverat kulturskapare i sin verksamhet. Ett annat exempel är Nokia som i sin marknadsföring av nya modeller för några år sedan erbjöd ett antal konstverk från utvalda konstnärer för nedladdning i begränsad upplaga från mobiltillverkarens hemsida. Det förekommer även att t.ex. restauranger eller barer anordnar utställningar där konstnärer har fått möjlighet att utsmycka lokalerna.¹⁵¹ Dessa exempel visar att näringslivet har ett behov av den specifika kunskap som kulturskapare besitter.

Förutom dessa mer specifika kampanjer kan kulturskapare som kulturföretagare verka som entreprenörer i företagets arbete genom att t.ex. engagera skådespelare i utbildningar och använda konstnärer i företagets designarbete. Ett exempel är Skådebanan i Göteborg som genom TILLT (tidigare kallat ARIS) skapat en ny marknad för kulturarbetare och inlett ett nära samarbete med näringslivet som en utvecklingskraft i företagen. En representant från Almi har uttryckt en önskan att man inför ”vanliga” företag lyfter fram design, kundupplevelser och andra mjuka värden som betydelsefulla faktorer för lönsamhet och visa att de kulturella aspekterna ger möjliga konkurrensfördelar. Även olika offentliga institutioner som t.ex. museer kan anlita kulturföretagare som konsulter. Det handlar alltså inte enbart att försöka ändra självbilden hos kulturföretagare, utan en minst lika viktig uppgift är att öka medvetenheten såväl hos näringslivet som hos företrädare för offentlig verksamhet om nyttan av att engagera kulturföretagare som entreprenörer i sin verksamhet. Ett sätt att öka förståelsen för de kulturella och kreativa näringarna kan även vara att skapa pilotprogram som syftar till att främjar andra branschers samverkan med dessa.

Vi föreslår att de förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer tillsammans med statliga myndigheter och andra statliga aktörer som arbetar med näringslivsfrämjande frågor bör ges i

¹⁵¹ *Kultur + Entreprenörskap!?! = Tillväxt!?* 2008, FBA Holding AB.

uppdrag att synliggöra kulturskapare och deras verksamheter som en värdefull resurs såväl för den privata som den offentliga sektorn.

Behov av entreprenörskapskompetens inom konstnärliga och kreativa utbildningar

I ett antal rapporter och utvärderingar har påpekats ett ökat behov av utbildningar av skilda slag och på olika nivåer för både blivande kulturföretagare som redan etablerade företagare. I en studie från Västra Götaland ansåg t.ex. 72 procent av kulturföretagarna att de inte fått relevant kunskaper om företagande under sin utbildning.¹⁵² I en studie från KK-stiftelsen kritiseras även de befintliga entreprenörskapsutbildningarna som i dag ges på universitet och högskolor. Kritiken går ut på att utbildningarna inte direkt beaktar de specifika problem som finns för kulturföretagare. Samma analys lyfts fram i rapporten *Kultur+Entreprenörskap=Tillväxt*¹⁵³

Kritiken framkom även i undersökningen Attityd 07, genomförd av bl.a. Nutek, om attityder till nyföretagande och entreprenörskap bland studenter på Sveriges universitet och högskolor. Där framkom att 74 procent av studenterna inom estetikområdet kunde tänka sig att bli företagare, endast ekonomstudenter hade en mer positivare syn på att starta företag. Studenter inom utbildningsområden som teknik, medicin och naturvetenskap hade en mindre positiv syn på att bli företagare än de inom det estetiska området. Även om det finns en stark positiv attityd till företagande är problemet, enligt samma undersökning, att över 70 procent av studenterna inom det estetiska området inte ansåg sig känna till vad som krävs för att starta ett företag.¹⁵⁴

Att de konstnärliga och hantverksmässiga utbildningar bör öka inslagen av entreprenörskap och företagande har framförts från många håll, bl.a. av Nutek, Riksantikvarieämbetets, Riksarkivets, Svenska filminstitutets och Statens kulturråd i deras rapporter. Nutek har, som vi tidigare skrivit, stött entreprenörprojekt i konstnärliga och hantverksmässiga utbildningar.

¹⁵² *Kultur- och upplevelsesektorn i Västra Götaland* 2008:05.

¹⁵³ Se t.ex. *Att leva på sin talang – kreatörers behov av entreprenörskap*, 2005, KK-stiftelsen; *Kultur + Entreprenörskap!?=Tillväxt* 2008, FBA Holding AB.

¹⁵⁴ *Attityd 07- Är studenter morgondagens företagare?* 2007, Nutek, Drivhuset MM. mohlin marknadskommunikation AB.

Ett led i att uppmärksamma entreprenörskapsutbildningarna på universitets och högskolenivå är att Högskoleverket 2008 fick i uppdrag av regeringen att kartlägga entreprenörskapsutbildningar och då även de konstnärliga utbildningarnas inslag av entreprenörskap.

Förutom att utbildningar på universitets-, och högskolenivå, liksom KY- och gymnasieutbildningar, bör innehålla dessa moment är det även viktigt att det erbjuds kurser för redan examinerade studenter och kulturskapare som vill starta företag. Som nämnts i tidigare avsnitt har det på regional nivå etablerats en mängd olika utbildningar. Vi ser positivt på Nuteks, Riksantikvarieämbetets, Riksarkivets, Svenska filminstitutets och Statens kulturråds förslag om att de av regeringen föreslås få i uppdrag att *främja entreprenörskap vid universitet och högskolors kulturutbildningar*. Förslaget innebär att regeringen inom ramen för det ovan föreslagna gemensamma uppdraget öronmärker medel som myndigheterna i sin tur kan använda till att medfinansiera projekt vid universitet och högskolor som syftar till att entreprenörskap och företagande omfattas av kulturutbildningarna.¹⁵⁵ Vi föreslår att Högskoleverket bör ges ett tydligt ansvar för att följa upp och utvärdera konstnärs- och hantverksutbildningarnas inslag av företagande och entreprenörskap inom högskolor och universitet.

Öka antalet mötesplatser och behov av fler mäklare eller s.k. mellanhänder

En annan typ av strukturell hjälp är att främja ett ökat antal mötesplatser, forum och nätverk. Det kan avse den typ av mötesplatser som KK-stiftelsen har etablerat på åtta ställen i Sverige för upplevelseindustrin vilka drivs i samverkan mellan näringsliv, högskola, regioner/kommuner och offentlig verksamhet. Eller de lokala mötesplatser där enskilda kulturskapare kan få hjälp med att starta och driva företag. Det är på lokal och regional nivå som mötesplatser har haft störst betydelse genom företagsinkubatorer.

I Västra Götaland har det sedan drygt tio år tillbaka pågått ett aktivt arbete på olika nivåer. Både enskilda organisationer samt kommun och region har engagerat sig i att stödja entreprenörskap

¹⁵⁵ Riksarkivets redovisning av uppdrag angående samverkan mellan kultur och näringsliv, Dnr RA 04-2008/02089.

och kulturföretagande. Ett exempel är Nätverkstan¹⁵⁶ som bildades 1996 i Göteborg. Det är ett kunskapsföretag som fungerar som produktionsmiljö, resurscentrum och mötesplats för konstnärer och kulturentreprenörer i Västsverige. Verksamheten utgörs av skilda projekt, en längre projektledarutbildning samt rådgivning och konsultstöd. Ett annat exempel från Västra Götaland är projektet ORIGO som är ett öppet nätverk bestående av professionella kulturorganisationer inom alla konstområden. Projektet har till uppgift är att via organisationerna och deras representanter bistå med information och kunskap kring hur man kan utveckla sitt enskilda kulturföretagande, men också utgöra en mötesplats för kunskaps-spridning, idéutbyte och kontaktskapande för organisationerna.¹⁵⁷

Ett exempel från Västerbotten och Norrbotten är Krenova som är ett Mål 2 projekt som ägs av Västerbottens Läns Landsting och ett antal medfinansierare.¹⁵⁸ Sedan starten 2003, då under namnet ARCIV, har de arbetat med att på olika sätt stödja både nyexaminerade studenter från kreativa- och konstnärliga utbildningar. Krenova arbetar med att stärka och stötta befintliga och blivande företag inom de kreativa näringarna i Västerbotten och Norrbotten. Detta sker genom utbildningar i bl.a. bokföreläsning, affärsplaner och marknadsföring. Vidare tillhandahålls en inkubator i Umeå där det erbjuds skrivbord, datorer och möjlighet att träffa andra som arbetar med att starta olika typer av kulturella företag. Förutom detta arbetar man med att sammanföra kreativ- och kulturell kompetens med det befintliga näringslivet. Att utveckla kulturföretag parallellt med att vidga marknaden med projektinsatser och såddfinansiering har visat sig vara framgångsrikt.

Ett ytterligare exempel är Transit Studios som är en inkubatorverksamhet på Konstfack i Stockholm och som har till syfte att hjälpa studenter som har en affärsidé inom design, konst, illustration, webbdesign eller grafik. De erbjuder kontorsplats, ett slags företagshotell och ett sk. servicepaket med bl.a. juridisk hjälp.

Utredningen har även under sitt arbete ofta uppmärksammats på behovet av mäklare eller s.k. mellanhänder. De kan vara organisationer eller privata företag som hjälper de kulturskapare som inte vill

¹⁵⁶ Nätverkstan som grundades 1996 är ett icke-vinstdrivande aktieföretag som ägs och drivs av Tidskriften Ord & Bild och Tidskriftsverkstan i Väst. Projektet som drivs i organisationens regi har stöd från Västra Götalandsregionen.

¹⁵⁷ Ett tredje exempel från Västra Götaland som förtjänar att lyftas fram är Brewhouse i Göteborg som är en mötesplats för kreatörer och företag inom denna sektor.

¹⁵⁸ Vilka är: Europeiska Regionala Utvecklingsfonden, Umeå Kommun, Länsstyrelsen Västerbotten, Almi Nord och Norrbottens Läns Landsting.

eller har möjlighet att marknadsföra sina produkter, syssla med bokföreläsning etc. Ett exempel på en sådan verksamhet är Bolaget Kreator i Umeå där kreatörerna blir anställda av företaget och får jobba med sin sk. kärnverksamhet medan Kreator sköter de administrativa sysslorna.¹⁵⁹ För detta tar de en viss procent av omsättningen. Dessutom får kulturskaparen två mentorer, en affärsmässig och en som kan den specifika branschen Tanken är att kulturskaparen så småningom ska slussas ut och driva företag själv.¹⁶⁰

Nutek har av regeringen fått i uppdrag att stödja privata företagsinkubatorer som en pilotsatsning.¹⁶¹ I Nuteks inbjudan framhålls att mycket av dagens inkubatorverksamhet är inriktad mot forsknings- och teknikintensiva produkter och tjänster. I dag ökar dock nyföretagandet inom tjänstesektorn kraftigt och det omfattas inte av traditionell inkubatorverksamhet.¹⁶² Vi ser positivt på detta projekt och har förhoppningar att Nuteks program medför att antalet inkubatorer för kulturlivets entreprenörer, företagare och kulturskapare kommer att öka.

Vi föreslår att de förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer, det nya Kulturrådet samt myndigheter och andra berörda statliga aktörer som arbetar med näringslivsfrämjande frågor bör ges i uppdrag att uppmuntra skapandet av mötesplatser för kulturföretagare, mäklare eller s.k. mellanhänder mellan kulturskapare och marknad samt att uppmuntra inkubatorverksamheter.

Behov av finansiering och ändrade regelverk

I en av dialogerna som arrangerades av Kulturdepartementet och Näringsdepartementet framfördes att kulturskaparna hamnar mellan olika stolar. Näringslivets stödstrukturer är anpassade till näringslivet och kulturlivet har ingen motsvarighet. Den offentliga sektorn förstår inte näringslivets förutsättningar.¹⁶³ Det som lyfts fram som specifika problem är svårigheterna att bl.a. få lån och ett upplevt krångligt regelverk.

¹⁵⁹ BolagsBolaget i Karlstad är ett annat exempel som erbjuder t.ex. kulturskapare som vill marknadsföra sina produkter eller tjänster utan att själva starta företag. Bolagsbolaget kan anställa kulturskaparen och därigenom ansvara för administration och andra uppgifter.

¹⁶⁰ Referat från dialog om näringsliv och kultur i samverkan den 14 mars 2008.

¹⁶¹ Nutek kommer att under 2009 att uppgå i den nya myndigheten Tillväxtverket.

¹⁶² *Program Pilotsatsning på privata företagsinkubatorer*, Nutek.

¹⁶³ Referat från dialogmöte om näringsliv och kultur i samverkan den 9 oktober 2007.

Konkreta önskemål om riskkapital för långsiktiga projekt för kulturföretagen där 3- och 5-åriga nya finansieringsmodeller kan stötta av både näringslivet och av offentliga medel framfördes vid ett av dialogmötena. Vid samma möte framfördes ett önskemål om att en del av arbetsmarknadsstödet skulle gå via Nutek eller någon annan aktör för att mer komma kulturen till del. Företrädare för Skandinaviska Enskilda Banken AB (SEB) framförde vid samma möte bl.a. att det saknas kunskaper inom den finansiella sektorn om kulturföretagande och tjänstenärings i stort och att det är väldigt många unga människor som är intresserade av att arbeta inom den kreativa sektorn. SEB har en form av in blanco-lån (mikrolån) på upp till 300 000 kronor. Att bankerna inte längre får förmånsrätt i samband med konkurser efter den lagändring som trädde kraft nyligen har gjort det svårare att få krediter av bankerna för småföretag menade en företrädare för ett bokförlag. Att göra det lättare för småföretagare att få krediter har sålunda lyfts fram från många olika håll.¹⁶⁴

Nutek har i sin studie om hemslöjden som näringsgren¹⁶⁵ lämnat en rad förslag för att möta de utmaningar branschen står inför. Bland annat föreslår Nutek att regeringen bör utreda de varierande momssatserna inom hemslöjdsbranschen och överväga någon form av skattelättnad. Vidare menar Nutek bl.a. att det finns behov av riktade medel till en rikskonsulenttjänst. Hemslöjdarna bör ges bättre förutsättningar för entreprenörskaps- och näringslivsfrågor bl.a. inom ramen för hemslöjdsutbildningen.

Enligt vår uppfattning är det viktigt att regeringen i kommande förslag om finansiering och eventuella ändringar av regelverk tar hänsyn till de specifika villkor som råder för kulturföretagande.

10.4 Regional tillväxt

Vår bedömning: Kulturfrågorna har – utöver sitt egenvärde – även betydelse för andra politikområden bl.a. för regional tillväxt. Konstnärligt skapande och kulturarv är resurser för socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar regional tillväxt och har en utvecklingsbar potential.

Våra förslag:

¹⁶⁴ Referat från dialog 2 om näringsliv och kultur i samverkan den 14 mars 2008.

¹⁶⁵ Hemslöjden som näringsgren, redovisning av Nuteks regeringsuppdrag, dnr. 31-2008-3003.

- De förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer bör ges i uppdrag att förstärka sin nationella och internationella överblick på området kultur och regional tillväxt inom sina respektive ansvarsområden. Detta kan ske genom statistik, kunskapsuppbyggnad, uppföljning och utvärdering, forskning, metodutveckling samt tvärsektorielt samarbete med andra aktörer på internationell, nationell och regional nivå.
- De förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer bör ges i uppdrag att förmedla kunskaper om nationell och internationell forskning på området till berörda aktörer på nationell och regional nivå t.ex. genom kunskapsöversikter.
- Tillväxtverket och Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser bör, i samverkan med de förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer, få i uppdrag att definiera vilken statistik som behövs och som täcker såväl kultur- som kulturarvsföretagande inom olika tjänstesektorer bl.a. turism och slöjd.
- De förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer bör få i uppdrag att stödja den regionala nivån med kartläggning av befintliga program samt erbjuda de metodstöd som efterfrågas regionalt. Tillväxtverket och Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser bör få i uppdrag att i samverkan med de förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer kartlägga den civila sektorns medverkan i de regionala partnerskapen.
- Bidragsförordningarna på kulturområdet bör ses över i syfte att förenkla bidragsregler och främja medfinansiering mellan olika kulturbidrag och till exempel strukturfondsmedel.
- Den myndighet som föreslås ansvara för konstarterna bör få i uppdrag att, tillsammans med berörda aktörer, ta fram en plan för hur konstarterna kan bidra till regionala program och strategier.
- Såväl de förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer som de näringslivsfrämjande myndigheterna behöver bygga upp mer kompetens vad gäller kultur-

frågornas betydelse för regional tillväxt. Detta kompetensbehov bör synliggöras i myndigheternas kompetensutvecklingsplaner.

10.4.1 Inledning

När det gäller kulturpolitikens samverkan med andra politikområden kan det konstateras att samspelet mellan kulturpolitiken och insatser för regional utveckling och tillväxt är relativt väl utvecklade. Insatser på kulturområdet har under de senaste åren allt mer kommit att uppmärksammas som en resurs även för andra politikområden, särskilt som en positiv faktor för regional utveckling och tillväxt.

I detta avsnitt inleder vi med en historik över hur kulturområdets betydelse vuxit inom den regionala tillväxtpolitiken. Därefter följer en beskrivning av Nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 samt regionala strategier och program, något om kulturmyndigheternas och regionernas arbete med regional utveckling och tillväxt samt ett avsnitt med analys och bedömningar. Det finns institutioner som arbetat med regionala utvecklingsfrågor i regionala och interregionala projekt men vi kommer här inte att närmare redogöra för nationella och regionala institutioners arbete. Vi kommer däremot att ge en övergripande bild av det som präglat området kultur och regional utveckling och tillväxt under de senaste åren, dock utan att ha ambitionen att vara fullödiga. Detta gäller till exempel Ansvarskommitténs arbete som beskrivs i andra delar av detta betänkande.

Våra förslag i detta avsnitt är inte beroende av vårt förslag om de förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer eller förslaget om det nya Kulturrådet utan kan genomföras så snart som möjligt och då omfatta i dag befintliga kulturmyndigheter och institutioner.

10.4.2 En bakgrund

Det är i mitten av 1990-talet som enskilda regioner börjar att betrakta kultur som en viktig faktor för utveckling och tillväxt. Regionala exempel är framväxten av Film i Väst och Filmpool Nord som fick sin regionala legitimitet genom att vara verksam-

heter som skapade sysselsättning och tillväxt för sina regioner. (I kapitel 10.3 har vi beskrivit den statliga hållningen till kulturföretagande i ett historiskt perspektiv.)

Näringarna spelar en viktig roll för regioner och kommuner. Detta är också något som verifieras i studien *Film och regional utveckling* av Dahlström m.fl. (2005), som är den första övergripande kartläggningen av koppling mellan film och regional utveckling i Norden.¹⁶⁶ Utöver att näringarna ger ett direkt tillskott i form av t.ex. sysselsättning har de även indirekt betydelse genom att de bidrar till ökad besöksnäring i regionen vilket resulterar i fler hotellnätter, restaurangbesök och transporter. Regionerna kan även få positivare image som i sin tur attraherar besökare, tillflyttande och investerare.¹⁶⁷

Även från statlig nivå påbörjades vid den tiden ett arbete med att ge landsting och kommuner främst en större autonomi i frågor som rör lokal och regional utveckling samt inom arbetsmarknadspolitik. Ett exempel på detta är de s.k. regionala tillväxtavtalen som riksdagen beslöt att inrätta 1998, där man inom regional-, närings-, arbetsmarknads- och utbildningspolitik kom att överlåta viss del av ansvaret till sju försökslän. En bärande tanke med reformen har varit att utnyttja de regionala och lokala förutsättningarna för att uppnå högre tillväxt och skapa fler arbetstillfällen.¹⁶⁸ En viktig faktor som förklarar denna förändring är det svenska EU-medlemskapet som har förändrat förhållandet mellan territoriell integration och regional tillväxt. Regionernas roll har där stärkts via bl.a. strukturfonderna.

Regeringen konstaterade i början av 2000-talet att kulturverksamhet hade plats i det regionala tillväxtarbetet. I propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (prop. 2001/02:4), som riksdagen antog 2002, pekas just kulturpolitiken ut som exempel på ett betydelsefullt område för bl.a. regional utveckling.

I den granskning som Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Svenska Filminstitutet gjorde av kultur i tillväxtprogrammen 2005, *Kulturen i tillväxtprogrammen – en innehållsredovisning*, konstaterades att det fanns stora svårigheter att konkretisera kulturens roll i den hållbara utvecklingen. Hälften av länen uppgav att kultur var en del av detta begrepp, inte minst i samband

¹⁶⁶ Dahlström, M, m.fl., 2005, *Film och regional utveckling i Norden*, s. 5.

¹⁶⁷ Ibid, s. 11.

¹⁶⁸ Dahlgren, B. 2000, "Regionala tillväxtavtal för samspel mellan uppifrån och nerifrån – Tulipanaros eller Kejsarens nya kläder?", s. 115 ff.

med mångkultur, men man förde mer sällan ett mer utvecklat resonemang om det konkreta innehållet. I genomgången har det visat sig att nästan samtliga län i Sverige har med kulturområdet i någon aktivitet. Drygt en fjärdedel av länen prioriterar kulturområdet för att öka länets attraktivitet och förbättra livsmiljön. I genomgången noterades att flera regioner lyfte fram bl.a. filmverksamhet som central verksamhet för näringslivsutveckling och tillväxt. Med den nationella strategin (se kapitel 10.4.3) har det skett en perspektivförskjutning från regional utveckling mot regional tillväxt med ett utvecklat och stärkt entreprenörskap i fokus. Förskjutningen från regional utvecklingspolitik till regional tillväxtpolitik tydliggjordes i samband med budgetpropositionen för 2008.

Det är ofta oklart vad som menas med begreppet hållbar tillväxt när det gäller kulturområdet. Begreppet används inte sällan slentrianmässigt och med avsaknad av definition. Begreppet hållbar tillväxt myntades 1987 i den så kallade Brundtlandrapporten och har sedan förankrats vid en rad världskonferenser, bl.a. i Lissabon år 2000. Att kultur är en del av den hållbara utvecklingen slogs fast vid en Unesco-konferens redan 1998. Kultur ses i sammanhanget som en del av det värdesystem som påverkar hur vi förhåller oss till omvärlden och därmed också till utveckling generellt.

Utvecklingsbegreppet som tidigare i första hand förknippades med ekonomisk tillväxt har i allt större utsträckning även kommit att handla om socialt och miljömässigt hållbar utveckling och tillväxt. I det sammanhanget har kultur fått en ökad betydelse som ett medel att bidra till innovativa och attraktiva miljöer, medan olika kulturyttringar i sig spelar en relativt underordnad roll. Även i ett internationellt perspektiv lyfts regionernas och den lokala nivåns betydelse fram till exempel i EU-kommissionens meddelande från 2007. Efter ett öppet samrådsförfarande som inkluderade beslutsfattare och intressenter i hela Europa lade EU-kommissionen i maj 2007 fram sitt första meddelande för kulturområdet i form av en strategi. Strategin innebär en samlad satsning på interkulturell förståelse, tillväxt samt yttre förbindelser och lyfter framför allt fram tre huvudmålsättningar:

- Att stärka kulturell mångfald och interkulturell dialog. Exempelvis genom att:
 - uppmuntra artisters och andra kulturella yrkesgruppers mobilitet inom gemenskapen,

- stimulera kulturarvet genom att till exempel underlätta museisamlingars digitalisering och mobilitet.
- Att stödja kulturen som tillväxtfaktor och drivkraft för kreativitet (utbildnings- och näringspolitik betonas här lika starkt) inom ramen för Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning. Exempelvis genom:
 - bättre synergier mellan kultur och utbildning för att därigenom utveckla sambandet mellan kultur och kreativitet,
 - att bättre utnyttja existerande program för att skapa en fördelaktigare miljö för de kreativa näringarna, särskilt vad gäller små och medelstora företag.
- Att integrera kulturen i EU:s förbindelser med resten av världen exempelvis genom att:
 - förstärka kulturens roll i EU:s utrikes- och utvecklingspolitik,
 - främja den interkulturella dialogen mellan civilsamhällets aktörer i medlemsstaterna och tredje land.

Den kanske viktigaste förändring som föreslås i EU-kommissionens meddelande är att ett icke-bindande mellanstatligt ramverk för samordnat agerande, den så kallade öppna samordningsmetoden (ÖSM), ska användas för att stödja dessa mål. Detta är en lös samarbetsmodell som innebär att medlemsländerna kan utvärdera sitt arbete och dela med sig av sina bästa metoder samtidigt som de bevarar sin behörighet på olika områden. I dag existerar denna arbetsmetod inom andra politikområden som till exempel utbildning, forskning och socialt skydd. En viktig aspekt är att EU-kommissionen genom ÖSM tydligt bjuder in de lokala och regionala nivåerna eftersom det i många länder är där aktiviteter och resurser är störst.

10.4.3 Strategier och program på olika nivåer

Lissabonstrategin och strukturfondsprogrammen

På europeisk nivå finns de europeiska strukturfondsprogrammen som ska medverka till att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan Europas regioner och invånare och samtidigt bidra

till genomförandet av Lissabonstrategins¹⁶⁹ övergripande mål, att EU ska vara världens mest konkurrenskraftiga ekonomi år 2010. Lissabonstrategin utgör EU:s gemensamma ramverk för att främja en långsiktig utveckling med hållbar tillväxt och full sysselsättning.

Den nationella strategin som beskrivs närmare nedan och som syftar till stärkt regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning ska stödja EU:s fonder och program som en del av det europeiska samarbetet.

Nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007- 2013

Regeringen presenterade i december 2006 *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013* som ska bidra till att skapa konkurrenskraftigare regioner och individer i Sverige. Kulturmyndigheterna i form av Riksarkivet, Statens kulturråd och Riksantikvarieämbetet har alla regeringsuppdrag på området.

Strategin vidareutvecklar samordningen mellan strategiska politikområden med betydelse för hållbar regional tillväxt. Strategin är vägledande för det regionala tillväxtarbetet innefattande bl.a. regionala utvecklingsprogram och regionala tillväxtprogram eller motsvarande näringslivsorienterade program inom den regionala tillväxtpolitiken. Den anger vidare riktlinjer för genomförandet av EG:s strukturfondsprogram i Sverige och utgör plattform för en helhetssyn och tvärspektoriell styrning för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning. Strategin är därför vägledande för nationella myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet.

Strategins fyra prioriteringar omfattar alla regioner, men de ska anpassas till regionala och lokala förutsättningar. De glest befolkade områdena i norra Sverige och storstäderna kräver, enligt strategin, särskild uppmärksamhet.

Regeringen har identifierat följande nationella strategiska prioriteringar för lokal och regional konkurrenskraft och sysselsättning:

- *Innovation och förnyelse*

Med innovation och förnyelse avser regeringen bl.a. insatser som ska stärka regioners förnyelseförmåga samt stimulera till ett förbättrat klimat för entreprenörskap och företagande.

¹⁶⁹ Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2008–2010 (Skr. 2008/09:34).

- *Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud*

Med kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud avses insatser för att stärka regioner och individers förmåga att bemöta den globala kunskapsekonomins ökade krav på kunskap och kompetens.

- *Tillgänglighet*

Med tillgänglighet avser regeringen bl.a. insatser som leder till regionförstoring och ett utvecklat informationsamhälle. I större regioner förbättras förutsättningarna för en mer differentierad arbetsmarknad och en ökad specialisering av näringsliv, arbetskraft och utbildning.

- *Strategiskt gränsöverskridande samarbete*

Förmågan att utveckla funktionella arbetsätt och strukturer över nationsgränserna är viktig och bör, enligt strategin, förstärkas. Ett strategiskt gränsöverskridande samarbete ska både komplettera och bidra till att uppfylla den nationella strategins prioriteringar för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning.

Ett led i arbetet med den nationella strategin är att ge uppdrag åt myndigheter och då även kulturmyndigheterna att stärka sitt tvärsektorieella arbete genom att medverka i tematiska myndighetsgrupper.¹⁷⁰ De tematiska myndighetsgrupperna, i vilka kulturmyndigheterna medverkar, utgörs av innovation och förnyelse, kompetensförsörjning och ökat arbetskraftutbud samt tillgänglighet. Myndighetsgrupperna har i delredovisningar till regeringen i november 2007 respektive april 2008 (N 2007/9093/RT), lämnat en beskrivning av hur arbetet förankrats hos myndigheterna. Redovisningarna visar även hur arbetet i myndighetsgrupperna hittills bidragit till att öka myndigheternas kunskaper om andra myndigheters arbete för regional tillväxt. Det framgår även att arbetet har främjat samverkan mellan myndigheter och regionala aktörer¹⁷¹. Uppdraget ska slutredovisas i april 2009.

Den 2 juli 2009 ska kulturmyndigheterna redovisa sina respektive bidrag till genomförandet av den nationella strategins prioriteringar och resultatet av myndighetens medverkan i det regionala tillväxtarbetet i enlighet med strategins prioriteringar. Vidare har myndigheterna fått i uppdrag att under 2009 utveckla och medverka i insatser för att främja kulturella och kreativa näringar.

Regeringen utarbetar för närvarande även en strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder. Strategin utarbetas inom Regeringskansliet och planeras beslutas av regeringen i februari 2009. En utgångspunkt i arbetet är att en stark landsbygd är en resurs för hela landets utveckling och tillväxt. Arbetet har ett fokus på konkreta strategiska åtgärder inom flera olika politikområden som stärker

¹⁷⁰ N2007/5727/RT.

¹⁷¹ Prop. 2008/08:1, UO 19, s. 19.

landsbygdens möjligheter att bidra till ökad sysselsättning, tillväxt och utveckling i hela landet.

I *Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning* (ESF) 2007-2013 som styr hanteringen av medel från socialfonden, lyfts kulturens betydelse för sysselsättning och entreprenörskap fram. I programmet står bl.a.

Kulturen har betydelse för sysselsättning och entreprenörskap, dynamik, förändringsbenägenhet och rörlighet. Kulturen och upplevelseindustrin bidrar därmed i allt högre grad till Europas tillväxt och sysselsättning. Detta bör beaktas i utarbetandet av de regionala ESF-planerna.

Genom inrättandet av ett *nationellt forum* har regeringen skapat en arena för kontinuerlig politisk dialog mellan nationella och regionala företrädare om frågor av betydelse för regional tillväxt. Politiska företrädare från samtliga län deltar och har i uppdrag att även finna former för lokal och regional förankring. Nationellt forum har sedan maj 2007 träffats vid fyra tillfällen för att diskutera bl.a. strategiskt gränsöverskridande samarbete, EU:s sammanhållningspolitik, strategin för landsbygdens konkurrenskraft, tillgänglighet och regionförstoring samt lokala och regionala aktörers bidrag till att uppnå målen i Lissabonstrategin. Kulturpolitiken har, såvitt kan utläsas av minnesanteckningarna,¹⁷² hittills inte specifikt lyfts fram vid mötena.

Regionala strategier och program

Länsstyrelser, självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan ansvarar på den regionala nivån för att utarbeta regionala utvecklingsprogram (RUP) och samordna genomförandet av programmet. I förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete står bl.a. att utvecklingsprogrammet binder samman planeringsprocesser som har betydelse för en hållbar utveckling. Programmet ska visa vilka åtgärder som är viktigast för att öka tillväxten, sysselsättningen och den inomregionala balansen. Det regionala utvecklingsprogrammet fungerar som ett paraply för andra utvecklingsarbeten, såsom arbetet med regionala tillväxtprogram, strukturfondsprogram, länsplaner för infrastrukturområdet och program inom miljöområdet. Därutöver finns ofta en rad andra program på den regionala nivån, bl.a. på kultur-

¹⁷² Näringsdepartementets hemsida 2008-11-20.

området, t.ex. kulturprogram, kulturmiljöprogram och strategier för de regionala museernas arbete.

Det regionala utvecklingsprogrammet ska utarbetas i samråd med kommuner och landsting och ska ligga till grund för samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och andra organisationer på den regionala nivån. I maj 2008 hade 17 av 21 län regionala utvecklingsprogram. I sex län pågår arbete med att ta fram ett regionalt utvecklingsprogram alternativt revidera och uppdatera ett sedan tidigare gällande program. Under 2009 beräknas samtliga län ha ett regionalt utvecklingsprogram.

En viktig del i ett regionalt utvecklingsprogram är att skapa överblick över de beslut och insatser som görs; att se var ytterligare kraftsamlingar behövs, samt hur aktörer, tillsammans eller enskilt, kan ta initiativ till att utveckla regionen. För att nå regional styrka behövs en samordning och att alla arbetar mot samma mål. Det regionala utvecklingsarbetet sker på lång sikt, på skilda sätt och i olika forum. Enskilda invånare, kommuner, fackföreningar, organisationer och företag inom näringsliv, utbildning och forskning, miljö, infrastruktur, folkhälsa och boende, deltar i arbetet – processen. Varje län har egna styrdokument och/eller plandokument som innehåller strategier och styrning kring den regionala tillväxten, ibland formulerad i de regionala tillväxtprogrammen (RTP) eller motsvarande näringslivsorienterade program.

10.4.4 Kulturmyndigheternas och regionernas arbete med kultur som strategisk utvecklingskraft

Genom propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (prop. 2001/02:4), som riksdagen antog 2002, lyftes kulturfrågorna fram som en viktig del av den regionala utvecklingen. Detta innebar att de nationella myndigheterna på kulturområdet såg ett ökat behov av kunskap om vilken roll som kultur och kulturarv spelar i det regionala tillväxtarbetet.

I budgetpropositionen för 2008 framgick att en fördjupad samverkan påbörjats mellan näringspolitik, regional tillväxtpolitik och kulturpolitik. Under 2007 och 2008 har bl.a. tre dialoger i seminarieform hållits med närings- respektive kulturministern som värdar (se även avsnitt 10.3).

Av kulturområdets myndigheter och institutioner räknas Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet upp som

några av de myndigheter som har ansvar och uppgifter inom den regionala tillväxtpolitiken¹⁷³. Kulturpolitiken är ett av de områden som med sina åtgärder bidrar till att nå målen för den regionala tillväxtpolitiken¹⁷⁴. De tre kulturmyndigheterna har fått likartade uppdrag från regeringen att delta i det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet, däribland det så kallade *Sektorssamordningsuppdraget 2003 och RUP-metodutvecklingsuppdraget 2005–2006*, samt det senaste uppdraget *Tematiskt myndighetssamarbete 2007–2009*. Vidare har myndigheterna sedan ett tiotal år medverkat i strukturfondernas övervakningskommittéer och analyserat regionala tillväxtprogram för perioden 2004–2007. År 2005 genomförde myndigheterna ett projekt kring *uppföljningssystem och indikatorer* inom kultursektorn i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Svenska Filminstitutet. Arbetet resulterade i rapporten *Kartläggning av uppföljningssystem och indikatorer för kultur och kulturarv i regionalt utvecklingsarbete*. Samverkan har därefter breddats till att omfatta myndigheter inom andra sektorsområden, som Nutek och ITPS. Kulturmyndigheterna Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet har även tillsammans och var och en och ofta tillsammans med andra centrala verk, regioner och regionala myndigheter genomfört flera konferenser i frågor som rör regional utveckling och tillväxt under hela 2000-talet.

Kulturmyndigheterna har varit positiva till det tvärssektoriella arbetet. Bland annat Statens kulturråd har uttryckt att arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen har utgjort ett viktigt forum för tvärssektoriella dialoger och därigenom ökat kunskapen om och förståelsen för andra politikområdens mål och prioriteringar¹⁷⁵. Uppdraget har vidare medfört en ökad förståelse för regionala diskussioner rörande kulturverksamhet i ett större regionalt sammanhang.

Riksantikvarieämbetet fick 2008 ett uppdrag att undersöka vilken potential kulturmiljön och kulturarvet kan vara i den urbana utvecklingspolitiken som genomförs i lokala partnerskap genom samverkansavtal, vilket också visar på bredden av verksamheten. Inom ramen för Landsbygdsprogrammet har Riksantikvarieämbetet även startat ett samarbete med Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) i ett projekt kring kulturarvsentreprenörer på landsbygden. Syftet är att

¹⁷³ Prop. 2008/09:01.

¹⁷⁴ Prop. 2008/09:01.

¹⁷⁵ RUP – Ett metodutvecklingsarbete, Nutek 2005.

stimulera företagare att utveckla sina företag med hjälp av landsbygdens natur- och kulturmiljövärden.

Vidare påbörjade Riksantikvarieämbetet under hösten 2008 tillsammans med Naturvårdsverket och våra nordiska grannländer ett samarbetsprojekt kring natur- och kulturarv som regional utvecklings- och tillväxtfaktor.

Flera regioner arbetar med kultur som strategisk utvecklingskraft¹⁷⁶. När kultur ses som en positiv dimension inom andra verksamheter förekommer det oftast i samband med företagande och entreprenörskap, men också i samband med begrepp som livsmiljö, mångfald och hälsa. *Regionförbundet Östsam* beskriver den kulturella dimensionen på följande sätt i sitt program *Kultur 2007–2013*:

Medvetenheten om kulturens roll som det sammanhållande kittet i samhället ska vara stor när det gäller känslan av tillhörighet, samverkan och identitet. Kulturperspektivet finns därför med i all samhällsplanering, både när det gäller sociala frågor, utbildningsfrågor och i stadsbyggnadsfrågor. Kulturen finns inte längre i ett eget kulturliv utan är en del av samhällslivet.

I de regionala strukturfondsprogrammen omnämns kultur ofta i allmänt positiva termer som en tillgång till attraktiva kulturmiljöer, vilka ger en god livsmiljö, kultur som drivkraft och mötesplats, det rika kulturhistoriska arvet och kultursektorns potential för en växande arbetsmarknad. Kulturverksamheten i sig kan vara en tillgång för ett kreativt klimat i regionen. *Västerbotten* lyfter i sin RUP fram den kulturella infrastrukturen med bl.a. Norrlandsoperan, Scen för Dans, Film i Västerbotten, konstutbildningar och gallerier som viktiga förutsättningar för att utveckla de kreativa näringarna. *Hallands* handlingsprogram för kultur beskriver hur kulturinstitutioner och andra kulturaktörer kan medverka till att stärka entreprenörskap och företagande. Samverkan förtydligas i skriftliga överenskommelser. Samverkan mellan olika aktörer är över huvud taget ett nyckelord som ofta förekommer i de regionala utvecklingsprogrammen. Det finns institutioner till exempel Hallands läns museer som aktivt och sedan flera år särskilt inom ramen för sin internationella verksamhet arbetat med regionala utvecklingsfrågor i interregionala projekt. *Jönköpings län* betonar i sitt utkast till utvecklingsprogram samverkan mellan turism, miljövård och kulturmiljövård, liksom samarbete inom kultur- och föreningslivet som ett prioriterat område.

¹⁷⁶ KRUS-rapporten, september 2008.

Att kulturverksamheten är tillgänglig för invånarna är av avgörande betydelse framför allt för glesbygdsregionerna. *Västerbotten* skriver i sin RUP:

Västerbotten har ett mångsidigt och omfattande kultur- och fritidsutbud, och kulturlivet utmärker sig på flera sätt i jämförelse med det nationella utbudet. Samtidigt finns även en ojämn tillgång till kultur, och i synnerhet i de mindre kommunerna är tillgången på vissa delar av utbudet begränsad och den ekonomiska flexibiliteten låg.

Ett sätt att motverka den geografiska ojämlikheten är, enligt Västerbottens RUP, att samverka mellan de olika aktörerna inom kultursektorn.

KRUS-projektet

I regleringsbrevet för 2007 fick Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet likalydande uppdrag att medverka till att genomföra intentionerna i regeringens styrdokument *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*. I uppdraget ingick också att samverka med de organ som är ansvariga för utveckling och tillväxt i regionerna men även med nationella myndigheter och andra aktörer, som Institutet för tillväxtpolitiks studier (ITPS) och Verket för näringslivsutveckling (Nutek). För att genomföra uppdraget har kulturmyndigheterna tillsammans med ITPS, Nutek och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tagit initiativ till projektet KRUS – *Kultur i regionala utvecklingsstrategier*. KRUS-projektet redovisades i september 2008.

En generell slutsats som projektet dragit är att de regionala utvecklingsstrategierna och programmen i stort uppmärksammar kulturens roll och potential men ofta saknar koppling till konkreta handlingsprogram. Politiskt antagna aktuella kulturprogram finns i drygt tio län, medan aktuella kulturmiljö- och kulturarvsprogram bara finns i ett fåtal av dem. I några regioner har kulturprogram tagits fram parallellt med framtagandet av RUP. I dessa finns en tydligare koppling mellan kultur och regional tillväxt än där så inte varit fallet.

- Kulturbegreppet definieras sällan, men ses generellt som en positiv utvecklingsfaktor.
- Kulturmiljö och kulturarv har en mer framträdande roll än övrig kulturverksamhet. Den kulturella infrastrukturen inom de

fria konstarterna, museer och bibliotek har betydelse för utveckling och tillväxt men framhålls inte lika mycket.

- Kulturens roll och värde i förhållande till hållbar tillväxt är vagt definierad.
- Förekomsten av aktuella och strategiskt inriktade kulturprogram och kulturmiljöprogram kan stärka och förtydliga kulturfrågorna i regionala strukturfondsprogram.

Kultur kopplas i de aktuella programmen oftast till allmänt hållna begrepp, som också har annat innehåll än kultur. Sådana begrepp kan vara

- attraktivitet och god livsmiljö
- kreativitet
- entreprenörskap och företagande
- demokrati
- mångfald
- folkhälsa.

En viss förskjutning konstateras ha ägt rum jämfört med de värden som kultur tillmättes i de regionala tillväxtprogrammen för perioden 2003–2006, enligt kulturmyndigheternas rapport *Kulturen i tillväxtprogrammen – en innehållsredovisning*. Där identifierades kopplingar främst till upplevelser, marknadsföring och näringar, men även till livsmiljö, kreativitet och hälsa. Frågor som tillmäts ökad betydelse i RUP:arna är mångfald och entreprenörskap.

Kulturmyndigheter och andra nationella organ inom området bör fortsätta att följa programutvecklingen i länen både på kulturområdet och i de övergripande utvecklings- och tillväxtsammanhangen. De kan då bidra med en nationell överblick och analyser av förhållandet mellan kultur- och tillväxtpolitik.

KRUS-projektet konstaterar vidare att samarbetet mellan å ena sidan kultursektorns företrädare och å andra sidan företrädare för de organ som ansvarar för den regionala tillväxtpolitiken inte alltid fungerar. Andra aktörer som är viktiga i detta sammanhang är kommunerna, men även aktörer inom det civila samhället och näringslivet.

Kulturmyndigheterna har sedan länge etablerade former för regionala dialoger enskilt inom sina egna respektive ansvarsom-

råden, men dialogerna ser olika ut och sker vid olika tidpunkter. Att kultursektorsmyndigheterna genom KRUS-projektet har genomfört regionala dialoger om kulturens roll för regional utveckling och tillväxt tillsammans med tillväxtmyndigheter som Nutek och ITPS har mottagits övervägande positivt. Vidare visar projektets erfarenheter från de regionala dialogerna att kunskapen inom regionen om de olika aktörernas verksamheter och mål varierar och att den komplicerade regionala strukturen inom kultur- och kulturarvsområdet innebär att samverkan mellan de olika parterna inte alltid fungerar.

KRUS-projektet redovisar att det under senare år har vuxit fram en allt större insikt om kulturens och den kreativa sektorns ekonomiska betydelse, men kunskapen om dessa frågor behöver förbättras. För enskilda kulturinstitutioner är behovet av utvärderingar och uppföljningsstudier stora bl.a. när det gäller hur man ska kunna värdera effekterna av insatser på annat sätt än bara genom besöksiffror.

Att initiera och stödja forskning om kulturens roll i utvecklings- och tillväxtarbetet, liksom att utveckla kulturstatistik och metoder för utvärdering och uppföljning är ett naturligt ansvar för berörda myndigheter. På regional nivå pågår ett arbete med att utveckla metoder för uppföljning och utvärdering av kulturinsatser, inte minst med koppling till den kreativa sektorn. Vid de regionala dialogerna som fördes inom ramen för KRUS-projektet visades ett stort intresse för att medverka i utvecklingsarbete kring dessa frågor.

Kulturturism

Det finns ett växande intresse för kulturturism. Kultursektorn lyfts fram som den som i hög grad med sin attraktionskraft driver resandet och därmed övriga sektorer framåt. Museer, kulturhus, konserthus, operahus, kulturhistoriskt intressanta byggnader och miljöer är viktiga dragplåster för både svenska och utländska besökare. Även om turistnäringens exportvärde utgör ett viktigt bidrag till Sveriges ekonomi, så är det framförallt turistnäringens förmåga att bidra till ökad sysselsättning som kommit i fokus under senare år. Samtidigt som sysselsättningen inom många traditionella basnäringar i Sverige minskar, har turistnäringen bidragit med nästan 50 000 nya heltidsarbeten sedan 1995. Under 2006 bidrog turistnäringen med drygt 151 000 helårverken, vilket är mer än inom till exempel jordbruk,

skogbruk och yrkesfiske¹⁷⁷. Nutek konstaterar också i sin rapport att konsumtionen av kultur, rekreation och sport är den minsta sektorn, men samtidigt en av de sektorer som växer snabbast. Kultur, rekreation och sport har sedan 1995 ökat från 8 750 till nästan 13 000 helårsverken eller med drygt 46 procent.

Den gängse bilden av konkurrenskraft som något som i första hand skapas i företagen måste när det gäller turistnäringen kompletteras med en annan utslagsgivande faktor. Denna består framför allt av platsens eller aktivitetens attraktionskraft som samspelar med företagen och blir en avgörande omständighet för framgången. Det är den helhet som karakteriserar platsen eller aktiviteten, det vill säga natur- och kulturmiljö, evenemang, infrastruktur etc. som skapar attraktionskraften. Som exempel på evenemang med stark attraktionskraft kan nämnas Medeltidsveckan i Visby, Hultfredsfestivalen och olika spelmansstämmor. Festivaler och andra sådana evenemang genererar tillväxt i form av arbetstillfällen både för kulturskapare och för servicenäringar av olika slag.

För att skapa konkurrenskraft bl.a. när det gäller evenemangsverksamhet krävs ett utvecklat samarbete mellan många olika aktörer. Nutek menar att detta gäller inte bara företag inom olika branscher utan i högsta grad även offentliga aktörer som inom turistnäringen måste ha en väsentligt tyngre och mer aktiv roll än i andra mer traditionella näringar.

Statens roll som ägare och förvaltare av många attraktionsresurser som till exempel nationalparker, kulturminnen och infrastruktur, har en avgörande inverkan på turistnäringens möjligheter att utvecklas. Turistnäringen påverkas också av en mängd andra beslut och förutsättningar inom många olika sektorer och politikområden. Det avsätts också betydande resurser inom en rad olika sektorer på både nationell och regional nivå för att direkt eller indirekt främja turistnäringen. Som ett exempel kan nämnas att inte mindre än åtta kulturhus och kulturhistoriskt inriktade besöksmål finns med bland de 30 mest attraktiva besöksmålen i landet. Museer och andra besöksmål bidrar också till utvecklingen av det lokala näringslivet med lokal mat, konsthantverk och hemslöjd.

¹⁷⁷ Nutek, Fakta om svensk turism 2008.

10.4.5 Överväganden och förslag

Ökad överblick över kultur som resurs för regional utveckling och tillväxt

Vi kan konstatera att ett antal politikområden, däribland kulturpolitik, pekas ut som betydelsefulla för att riksdagens mål om hållbar regional tillväxt ska uppnås.¹⁷⁸ Kulturmyndigheterna och Nutek har, som redovisats ovan, under de senaste åren fått flera regeringsuppdrag i syfte att synliggöra kulturpolitiken i andra politikområden och lyfta fram den som en resurs i det regionala tillväxtarbetet.

Statens kulturråd konstaterar i sin redovisning till regeringen i maj 2008 av *hur entreprenörskap och företagande kan utvecklas inom myndighetens verksamhetsområde*¹⁷⁹, att kultur och kommersiell verksamhet ställs mot varandra i de nationella kulturpolitiska målen ("att främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar"). Rådet menar att ..

det finns en förändrad syn på kulturens roll, inte minst i regionerna, där man ser kulturen som en möjlighet att skapa tillväxt och att göra regionen attraktiv för boende och turister parallellt med att betona kulturens och konstens värde i utvecklingen av samhället. Kulturen lyfts ofta fram som en positiv faktor inom politikområden som utbildning, hälsa och näringsliv.

Även inom EU pågår ett arbete med att utveckla och stärka kulturen och de kreativa näringarna. I de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) lyfter regionerna fram de möjligheter som finns att utveckla regionernas kultur och kulturarv, men också kulturens roll när det gäller att skapa kreativa miljöer för innovation och företagande, liksom en god livsmiljö och attraktivitet för boende och besökare i regionen. På den regionala och kommunala nivån reser man ut i världen och samverkar med sina motsvarigheter i andra länder, särskilt inom EU. Nätverk, projekt och samarbeten uppstår genom detta. Strukturfonderna är förstås av stor betydelse som motor för att stimulera utvecklingsprojekt av olika slag. Stiftelsen framtidens kultur och Allmänna arvsfonden kan med sina respektive projektstöd också sägas ha stimulerat den regionala tillväxten på kultur-

¹⁷⁸ Prop. 2008/09:01.

¹⁷⁹ Entreprenörskap och företagande inom Kulturrådets verksamhetsområde, rapport 15 maj 2008, s. 8.

området och därtill stimulerat nätverksskapande. KRUS-projektets iakttagelser och slutsatser är angelägna att ta tillvara i detta sammanhang och i det fortsatta arbetet och i kommande uppdrag till myndigheterna som fortsatt behöver utveckla sin samverkan med regionerna, gärna med konkreta uppdrag omkring till exempel den metodutveckling som efterfrågas av regionerna eller andra behov som kan finnas på den regionala nivån.

Vi föreslår att de förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer bör få i uppdrag att skaffa sig nationell och internationell överblick på området kultur och regional tillväxt inom sina respektive ansvarsområden. Detta kan ske genom statistik, kunskapsuppbyggnad, uppföljning och utvärdering, forskning, metodstöd samt tvärsektorielt samarbete med andra aktörer, på internationell, nationell och regional nivå. Den nationella överblicken ska ta tillvara och stödja den regionala nivåns behov och erfarenheter bl.a. i arbetet med regionala program och strategier.

Vi föreslår även att de förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer bör ges i uppdrag att förmedla kunskaper om nationell och internationell forskning på området till berörda aktörer på nationell och regional nivå t.ex. genom kunskapsöversikter.

Det finns fog för att säga att det regionala tillväxtarbetet med programskrivningar av olika slag alltmer har inkluderat kulturområdet och synliggjort det som en viktig resurs för sin regions attraktionskraft vad gäller goda livsmiljöer för boende och besökare. Kultur, rekreation och sport är de områden som växer snabbast och som i huvudsak bidrar med den attraktionskraft som driver resandet och därmed övriga sektorer framåt. Kultur, rekreation och sport har sedan 1995 ökat från 8 750 till nästan 13 000 helårsverken eller med drygt 46 procent.¹⁸⁰ Kulturturismen är också ett område som alltmer uppmärksammas.

Kulturmiljöer och tillgången till kulturella upplevelser är, som har redovisats ovan, av stor betydelse för såväl boende som besökare. Vad kultur som attraktionskraft i sig innebär behöver kartläggas och analyseras. Kulturmyndigheterna har, som vi har beskrivit ovan, påtalat behovet av statistik. ITPS lyfte fram detta i sin rapport *Kreativ tillväxt? – En rapport om kreativa näringar i politik och statistik* (A2008:007) och det har även påtalats som ett behov på det europeiska planet. Ett sådant uppdrag bör enligt kulturmyndig-

¹⁸⁰ Nuteks Fakta om Turism 2008.

heterna, inkludera en översyn av statistik som avser kultur, kulturarv och företagande samt framtagande av en ny samlad rapport med kulturarvsstatistik. Även Nutek pekar i sin rapport *Hemslöjden som näringsgren*¹⁸¹ på att det finns ett generellt behov av bättre nationell statistik inom hela kultur- och upplevelsesektorn, inte bara på hemslöjdsområdet.

Vi föreslår även att Tillväxtverket och Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser i samverkan med de förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer bör få i uppdrag att definiera vilken statistik som närmare skulle behövas och som täcker såväl kultur- som kulturarvsföretagande inom olika tjänstesektorer, bl.a. turism och slöjd.

Tvärsektoriell samverkan och nivåhöjning

Kulturområdet har bl.a. genom regionaliseringen och genom tillgången till strukturfondsmedel fått tillgång till nya medfinansieringsmöjligheter och ett breddat samarbete med andra aktörer utanför kulturområdet. Detta har tillfört såväl kulturmyndigheterna som deras samarbetspartners nya kunskaper om varandras förutsättningar och behov och ökat förståelsen mellan politikområdena.

Myndigheterna Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet har särskilt genom sina uppdrag beretts möjlighet att aktivt samarbeta för att stärka kulturens roll inom det regionala tillväxtarbetet och EU:s strukturfonder. Deras arbete med frågor om regional utveckling och tillväxt har hittills gjorts med stöd av regeringsuppdrag och arbetet har ibland upplevts som konkurrerande eller främmande inslag i verksamheterna.

I dag finns, enligt KRUS-projektet, politiskt antagna aktuella kulturprogram endast i cirka hälften av länen/regionerna och aktuella kulturmiljö- och kulturarvsprogram finns endast i ett fåtal regioner. Vi föreslår att de förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer bör få i uppdrag att stödja den regionala nivån med kartläggning av befintliga program samt erbjuda de metodstöd som efterfrågas regionalt.

Den civila sektorn medverkar i dag vid framtagandet av RUP:ar men det saknas kartläggningar av vad deras arbete inneburit på kulturområdet och vad deras medverkan kan innebära för utvecklingen i regionen.

¹⁸¹ Ibid., s. 70.

Vi föreslår att Tillväxtverket och Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser i samverkan med de förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer bör få i uppdrag att kartlägga vad den civila sektorns medverkan i de regionala partnerskapen betyder för kulturområdet. En sådan kartläggning är angelägen att göra bl.a. om utredningens förslag om den s.k. portföljmodellen införs och där regionalt baserade kulturaktörer i den civila sektorn förutsätts involveras i partnerskapen.

Översyn av förutsättningar för medfinansiering

Förordningarna för bidragsgivning kan, enligt kulturmyndigheterna, upplevas som krångliga och, i vissa fall även verka begränsande vad gäller medfinansiering av till exempel strukturfondsmedel.

Vi föreslår att bidragsförordningarna för de olika kulturbidragen ses över i syfte att förenkla bidragsregler och främja medfinansiering mellan olika kulturbidrag och t.ex. strukturfondsmedel

Kulturmiljö och kulturarv har, enligt KRUS-rapporten, en mer framträdande roll än övrig kulturverksamhet. Vilken betydelse den kulturella infrastrukturen inom de fria konstarterna, museer och bibliotek har för utveckling och tillväxt framhålls inte lika mycket. Att kulturarv är mer framträdande än konstarterna, museerna med flera i det regionala tillväxtperspektivet är inte överraskande utan hänger naturligt samman bl.a. med Riksantikvarieämbetets breda verksamhet. Konstarterna, museerna och biblioteken skulle däremot kunna vara mer framträdande i programmen och projekten än vad de är i dag.

Ett systematiskt arbete för att komma dithän och ett närmare samarbete med andra aktörer krävs för att även dessa områden ska kunna synliggöras i programskrivningar av olika slag och få del av de medfinansieringsmöjligheter som finns. Vårt förslag om regionala bidragsportföljer förväntas stödja ett sådant arbete på så sätt att de regionala strategier som föreslås tas fram enligt en partnerskapsmodell främjar institutioners och andra kulturaktörers medverkan i regionala programskrivningar av olika slag.

Vi föreslår att den förvaltningsmyndighet som föreslås ansvara för konstarterna, bör få i uppdrag att, tillsammans med berörda aktörer, ta fram en plan för hur konstarterna kan bidra till regionala program och strategier.

Behov av breddad och fördjupad kompetens

Det finns även behov av att på nationell nivå öka kompetensen och kunskapsuppbyggnaden genom att ha överblick över och stödja forskningsinsatser på området. På regional nivå finns flera initiativ på forskningsområdet med anknytning till kultur och regional tillväxt och kreativa och kulturella näringar, t.ex. vid Internationella handelshögskolan i Jönköping som bl.a. nyligen har bildat Institute for Culture, Creativity and Competitiveness – IC3. Ett sätt att bygga upp kompetens på området är även att bedriva masterutbildningar på området kultur, kreativitet och konkurrenskraft. Vi har erfarit att det finns planer på att starta sådana i Sverige till hösten bl.a. vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping.

Sedan Sveriges EU-inträde 1995 har kulturområdet varit framgångsrikt när det gäller att få del av strukturfondmedel. EU:s olika fonder och program har stor betydelse för genomförandet av olika satsningar kopplat till kultur och regional utveckling och tillväxt. Enligt Statens kulturråds bedömning utgjorde en så stor del som 10 procent av kulturrelaterade projekt under strukturfondsperioden 2000–2006. Den nya strukturfondsperioden har en något annorlunda inriktning än den förra med tydligare fokus på Lissabonstrategin vilket sannolikt får konsekvenser även för kulturrelaterade projekt. Det kan innebära att andra typer av kulturrelaterade projekt får stöd under innevarande period än under den förra t.ex. att de får ett ökat fokus på skapande av arbetstillfällen.

Det totala stödet till kulturrelaterade projekt i Sverige uppgick till drygt 6 miljarder kronor under perioden varav drygt 2,1 miljarder var EU-medel och resten var svensk offentlig eller privat finansiering. Kulturrelaterade projekt har således i hög grad bidragit till regional tillväxt. Synen på kultur som en resurs för regional tillväxt och att göra regionen attraktiv för boende och turister har utvecklats och fått fäste såväl inom kultursektorn som inom andra områden. Det finns möjligheter för kultursektorn att ytterligare ta del av denna finansieringsmöjlighet.

Vi menar att såväl de förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer som de näringslivsfrämjande myndigheterna kan behöva bygga upp mer kompetens vad gäller kulturfrågornas betydelse för regional tillväxt.

Vi föreslår därför att detta kompetensbehov synliggörs i myndigheternas kompetensutvecklingsplaner. Masterutbildningar och kompetensutvecklingsåtgärder liksom utvecklade samarbeten

mellan områdena kultur och regional tillväxt är goda exempel på sådana åtgärder som syftar till att öka kunskaperna och förståelsen för verksamheter som behöver närma sig varandra.

10.5 Kultur och hälsa

Vår bedömning: Samverkan mellan kulturpolitik och folkhälso-politik är angeläget.

På regional nivå är stöd- och mäklarfunktioner av stor betydelse.

Frågor kring skatteincitament för kultur som friskvårdsinsats samt forskning om sambandet mellan kultur och hälsa är relevanta områden för framtida satsningar.

Våra förslag:

- Det nya Kulturrådet bör göras ansvarigt för att utvärdera kulturinstitutionernas och kulturmyndigheters arbete med hälsofrågor.
- En myndighet bör ges ett särskilt ansvar för att tillgängliggöra nya arbetsmetoder och goda exempel på området kultur och hälsa till relevanta aktörer. Detta ansvar bör ges till den myndighet som föreslås för konststartsfrågor.

10.5.1 Inledning

Sambandet mellan kultur och hälsa har på senare år uppmärksamats allt mer, såväl vetenskapligt som politiskt. Positiva samband har belagts mellan kulturkonsumtion och välbefinnande och mellan kulturkonsumtion och livslängd. Sambandet mellan välbefinnande och hälsa är även det belagt. Nya samband hittas ständigt mellan känslor, tänkande och medicinska förändringar. Därtill har samband kunnat påvisas mellan kulturupplevelser och vissa aspekter av god fysisk hälsa, såsom stärkt immunförsvar, sänkt blodtryck och minskade halter av stresshormoner. Starka kulturupplevelser sporrar till eftertanke och engagemang.¹⁸²

¹⁸² I rapporten *Kultur för hälsa. En exempelsamling från forskning och praktik* (R 2005:23) sammanställde Statens Folkhälsoinstitut aktuell forskning kring kultur och hälsa. En översikt över de senaste årens diskussion på området ges av Roger Qvarsell i "Blir man frisk av kultur?" i *KulturSverige 2009*.

Hittills har forskarna ofta tänkt sig att de positiva effekterna kommer av kulturen som socialt sammanhang. Ny forskning tyder emellertid på att vissa av de positiva effekterna också är ett resultat av själva kulturupplevelsens förmåga att stimulera hjärnan.¹⁸³ Sådan stimulans anses också gynnsam för den personliga kreativiteten och därigenom för förmågan att vara innovativ. Tanken på ett samband mellan kultur och hälsa kan ses som en del av en allt starkare tendens att betrakta människan som en helhet där både den fysiska och den psykiska sidan ingår. Därmed blir kulturens roll i folkhälspolitikerna relevant, liksom forskningsbehovet när det gäller sambanden mellan kultur och hälsa. Även sjukvården har långsiktiga aspekter där kulturen kan spela en viktig roll. De flesta aspekter av sambandet mellan kulturupplevelser och hälsa återstår dock fortfarande för forskningen att kartlägga och belägga (behovet av ytterligare forskning diskuteras även i avsnitt 10.2).

Statens kulturråd fick 2004 en uttalad roll inom folkhälspolitikerna. Andra viktiga myndigheter i sammanhanget är Statens Folkhälsoinstitut och Vetenskapsrådet. I följande avsnitt ges en översiktlig beskrivning av ansvarsfördelningen mellan myndigheter i gränslandet mellan kulturpolitik och folkhälspolitik. Därtill ges en översikt över forskningsläget på området samt goda exempel på satsningar inom området kultur och hälsa.

10.5.2 Statliga insatser

Åtminstone under de senaste tio åren har kulturens betydelse för hälsan återkommande diskuterats inom folkhälspolitikerna. Här diskuteras kultur såväl i ordets estetiska mening som i dess antropologiska. Folkhälspolitikerna handlar i hög grad om att påverka människors levnadsvanor varför den antropologiska meningen blir särskilt intressant för denna. Levnadsvanor anses nämligen i stor utsträckning styras av kulturella faktorer och kulturupplevelser kan vara ett sätt att påverka livsmönstren. Därtill finns det mycket som tyder på att kulturupplevelser i sig har positiva hälsoeffekter.

Folkhälspolitikernas övergripande mål är ”att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolk-

¹⁸³ Bygren LO, Weissglas G, Wikström BM, Konlaan BB, Grijbovski AM, Karlsson AB, Andersson SO, Sjöström M. Cultural, 2009, ”Participation and Health: A Randomized Controlled Trial Among Medical Care Staff.” i kommande *Psychosomatic Medicine*.

ningen.” Dessutom finns elva målområden för folkhälsopolitiken:¹⁸⁴

1. Delaktighet och inflytande i samhället
2. Ekonomiska och sociala förutsättningar
3. Barns och ungas uppväxtvillkor
4. Hälsa i arbetslivet
5. Miljöer och produkter
6. Hälsofrämjande hälso- och sjukvård
7. Skydd mot smittspridning
8. Sexualitet och reproduktiv hälsa
9. Fysisk aktivitet
10. Matvanor och livsmedel
11. Tobak, alkohol, narkotika, dopning och spel.

I rapporten *Kultur för hälsa* pekade Statens folkhälsoinstitut vidare ut fyra av folkhälsopolitikens målområden som särskilt relevanta för arbetet med kultur och hälsa:¹⁸⁵

- *Målområde 1* handlar om delaktighet och inflytande i samhället. Här är en diskussion om begreppet socialt kapital aktuellt, då det också inbegriper kulturvanor och livsstilar.¹⁸⁶
- *Målområde 3* tar upp vikten av trygga och goda uppväxtvillkor. För barns och ungas hälsa och utveckling är det särskilt viktigt att sörja för hälsans fysiska, psykiska, emotionella, sociala, intellektuella och andliga aspekter. Barn och unga måste få möjligheter att utvecklas inom alla dessa områden eftersom de samspelar och förstärker varandra. Utveckling och inläring underlättas också

¹⁸⁴ Prop. 2007/08: 110, 2007/08:SoU11, rskr 2007/08:226.

¹⁸⁵ När rapporten skrevs 2005 var folkhälsopolitikens målområden dock något annorlunda formulerade: (1) Delaktighet och inflytande i samhället, (2) Ekonomisk och social trygghet, (3) Trygga och goda uppväxtvillkor, (4) Ökad hälsa i arbetslivet, (5) Sunda och säkra miljöer och produkter, (6) En mer hälsofrämjande hälso- och sjukvård, (7) Gott skydd mot smittspridning, (8) Trygg och säker sexualitet och en god reproduktiv hälsa, (9) Ökad fysisk aktivitet, (10) Goda matvanor och säkra livsmedel, (11) Minskat bruk av tobak och alkohol, ett samhälle fritt från narkotika och dopning samt minskade skadeverkningar av överdrivet spelande.

¹⁸⁶ Begreppet ”socialt kapital” används i dessa sammanhang som samhällsforskaren Robert D. Putnam uppfattade det, dvs. om den resurs som en persons anknytning till olika delar av samhällslivet utgör (Putnam 1996: *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*).

av det egna skapandet och av deltagande i olika konstnärliga och kulturella uttrycksformer.

- *Målområde 4* handlar om ökad hälsa i arbetslivet. Det finns en rad exempel på insatser där kulturella aktiviteter används för att förebygga utmattning och ohälsa och främja och förbättra hälsan hos arbetstagare.
- *Målområde 6* tar upp behovet av en mer hälsofrämjande hälso- och sjukvård, där aktuell forskning visar på värdet av kultur i vård och rehabilitering.

I sin strategi för arbetet med kultur och folkhälsa för åren 2005-2007 instämmer Statens kulturråd med denna bedömning. Kulturrådet har också sedan länge arbetat med utvecklingsprojekt och utredningar med relevans för området; Kultur i vården (1981-83) är ett exempel på detta, liksom Kultur i äldreomsorgen med bl.a. rapporterna *Bingo & Beethoven* (1986) och *Ända hem till fru Nilsson* (1990). Museer för alla (1996) och Funktionshindrades tillgång till kultur (1998) är utredningar om funktionshindrades tillgång till kultur.

Även forskningspolitiken är relevant för politik med inriktning på kultur och hälsa. I propositionen *Forskning för ett bättre liv* (prop. 2004/05:80) sägs om relationen kultur och hälsa att "forskningen på området bör stärkas och områdets metod och teoribildning bör utvecklas i syfte att nå en vetenskaplig grund som kan stärka kunskapen om kulturens betydelse för folkhälsan." I enlighet med detta avsattes 5 miljoner kronor årligen för forskning om kultur och hälsa. Vetenskapsrådet har delat ut dessa under perioden 2006-2008. Satsningen är dock inte permanent.

Som vi ska se bedrivs dock stora mängder relevant, och oftast tvärvetenskaplig, forskning i Sverige. Bland planerade insatser kan t.ex. nämnas det tvärvetenskapliga centrum för forskning om kultur och hälsa som nu är under uppbyggnad vid Göteborgs universitet i samarbete med bland annat Chalmers Tekniska Högskola. I vår promemoria *Forskning för kulturområdets behov* har vi understrukit att forskning som är strategiskt inriktad på sambandet mellan kulturforskning och andra forskningsområden samt på behoven inom kulturområdet även långsiktigt behöver särskild finansiering. Detta gäller inte minst forskningen på området kultur och hälsa. I den forskningspolitiska propositionen föreslås dock inga resurser specifikt förbehållna detta område.

Ett annat angränsande politikområde är folkrörelsepolitiken. Som tidigare nämnts har en överenskommelse under hösten 2008 slutits mellan regeringen, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och idéburna organisationer på det sociala området, däribland flera verksamma inom folkhälsoområdet. Den dialog som lett fram till överenskommelsen har utgått ifrån parternas ömsesidiga beroende och del i samhällsutvecklingen. Dialogen skulle bland annat belysa hur idéburna organisationer kan utvecklas som utförare av olika former av service och tjänster till allmänheten, samt undanröja hinder för utveckling. Överenskommelsen bildar nu utgångspunkten för fortsatt och fördjupat samarbete där nya idéburna organisationer även framöver har möjlighet att underteckna överenskommelsen. Staten och SKL kommer inte att särbehandla de organisationer som har skrivit på.¹⁸⁷ Hittills ingår dock inga kulturorganisationer i denna överenskommelse, trots att många av dessas verksamheter kan anses tydligt relevanta, givet att kulturutövande och andra kulturupplevelser kan bidra till hälsan.

Kultur som friskvård

De insatser som gjorts i Sverige för att befrämja hälsa med hjälp av kultur har, liksom de i bl.a. Storbritannien och Norge, i hög grad inriktat sig på att stödja olika forsknings- och kulturprojekt. Ytterligare en modell är den som nu föreslås i Finland, nämligen att stödja kulturdeltagande genom lösningar i skattelagstiftningen.

I Finland inräknas under vissa omständigheter inte arbetsgivarens finansiering av motionsaktiviteter i den skattepliktiga inkomsten för arbetstagarna. Nu föreslås i Finland att inte heller kulturtjänster som arbetsgivaren erbjuder sina arbetstagare ska räknas in. Kulturtjänsterna kan således erbjudas skattefritt på motsvarande sätt som motionstjänster redan gör. Med kulturverksamhet avses här

besök på museer, teatrar, opera, biografier, konserter, konstutställningar eller andra motsvarande evenemang eller tillställningar med anknytning till olika konstområden. Som kulturverksamhet ska också betraktas besök i vetenskapscenter och på idrottsevenemang och deltagande i handledda, aktivitetsbaserade konstkurser.

¹⁸⁷ Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting 2008.

Det förutsätts då att förmånen står till förfogande endast för arbetstagaren.¹⁸⁸

Syftet med förslaget är att vara förbättra arbetsgivarens möjligheter att stödja personalens arbetshälsa genom att bredda urvalet av personalpolitiska metoder med arbetshälsorelaterade åtgärder och handlingsmodeller som stöder möjligheterna att orka arbeta, trivas med sitt arbete och därigenom öka sannolikheten för att de stannar kvar i arbetslivet.

I Sverige finns sedan 1956 en liknande regel om skattefri personalvårdsförmån. Från och med den 1 januari 2004 utökades möjligheten för arbetsgivare att erbjuda sina anställda skattefri friskvård (se 11 kap. 11 och 12 §§ inkomstskattelagen 1999:1229). Friskvården ska avse möjlighet till enklare slag av motion och annan friskvård. Förmånen ska vara av mindre värde och rikta sig till hela personalen. Fastställd beloppsgräns saknas emellertid. Enligt avgöranden i Regeringsrätten kan ett årskort på gymanläggning vara en sådan skattefri personalförmån.¹⁸⁹ Andra exempel som omfattas idag inkluderar ett stort antal verksamheter som t.ex. gymnastik, styrketräning, massage, stresshantering och kostrådgivning.¹⁹⁰

I propositionen om ändring i inkomstskattelagen uttalas även att hänsyn till den fortlöpande förändringen i synen på vilket slag av motion och annan friskvård som är effektiv för god hälsa, i vid bemärkelse, får göras av rättstillämpningen.¹⁹¹

Frågan om att likställa kulturupplevelser med motion och annan friskvård har väckts bl.a. i en flerpartimotion (m, fp, c, kd) under hösten 2008. I motionen anförs – med hänvisning till studier om samband mellan kulturella aktiviteter och livslängd – att möjligheten till skattefri förmån i form av kulturcheckar, i likhet med motion och annan friskvård, bör införas (2008/09:Sk443).

10.5.3 Utvecklingen på området kultur och hälsa

Forskningen på området kultur och hälsa är i stor utsträckning tvärvetenskaplig och inkluderar forskare och perspektiv från bland annat neurobiologi, psykologi, medicin, folkhälsoforskning, humaniora och konstnärlig forskning. Töres Theorell – professor i psykosocial miljömedicin, verksam vid Karolinska Institutets institution för

¹⁸⁸ Finlands undervisningsministerium 2008: *Kulttuuriseteli/Kultursedel*.

¹⁸⁹ RÅ 2001 ref. 44.

¹⁹⁰ Prop. 2002/03:123, s. 14.

¹⁹¹ Prop. 2002/03:123, s. 15.

folkhälsovetenskap – menar att sambanden mellan kultur och hälsa är svåra att greppa med de naturvetenskapliga metoder som vanligen används. ”En rent kvantitativ vetenskapssyn är inte tillräcklig utan mer humanvetenskapliga metoder måste till för att förstå sammanhangen” konstaterar han i ett bidrag till en rapport från Folkhälsoinstitutet.¹⁹²

Följande översikt bygger bland annat på Folkhälsoinstitutets forskningsöversikt *Kultur för hälsa*. Inom folkhälsoarbetet uppfattas folkhälsa som

ett uttryck för befolkningens hälsotillstånd, som tar hänsyn till såväl nivå som fördelning av hälsan. En god folkhälsa handlar inte bara om att hälsan bör vara så bra som möjligt, den bör också vara så jämnt fördelad som möjligt.¹⁹³

Mycket tyder på att det finns samband mellan kulturkonsumtion och välbefinnande samt mellan välbefinnande och god hälsa. Därmed blir kulturlivet en relevant del av de levnadsvanor som folkhälsopolitiken arbetar med att påverka. Huruvida själva kulturupplevelsen eller dess roll i skapandet av ett socialt sammanhang är orsaken till resultaten diskuteras dock fortfarande bland folkhälsoforskarna. I det sammanhanget spelar begreppet socialt kapital en stor roll. Socialt kapital kan definieras som den resurs som en persons anknytning till olika delar av samhällslivet utgör.¹⁹⁴ Kulturlivet blir därmed en av flera faktorer som kan bidra till att bygga upp socialt kapital. Samtidigt bedrivs forskning även om de möjliga – och i vissa fall belagda – sambanden mellan olika typer av kulturupplevelser och den personliga hälsan, inte minst immunförsvaret.

Psykiatriprofessorn Johan Cullberg ställer frågan om all kultur verkligen kan betraktas som hälsofrämjande. Vidare anför han att kulturens hälso- och nyttoaspekter inte bör vara vägledande för vilken kultur som för stöd. I så fall skulle vi överösas med kulturprodukter som bara vill få oss att känna oss väl till mods. Det som är hälsofrämjande för en, kan ha motsatt effekt på en annan.¹⁹⁵ Lars-Olof Bygren, professor i socialmedicin, menar däremot att det är just konstarnas förmåga att engagera som gör dem stimulerande för

¹⁹² Theorell, Töres 2005: ”Efterord” i *Kultur för hälsa*.

¹⁹³ Folkhälsoinstitutet 2005:23, s. 23.

¹⁹⁴ Begreppet ”socialt kapital” används här som samhällsforskaren Robert D. Putnam (1996) uppfattade det.

¹⁹⁵ Folkhälsoinstitutet 2005:23. Som exempel nämner han kvalitetslitteratur och utställningen *Ecce Homo* som knappast kan anses bidra till den kulturella publikens hälsa eftersom den fått många människors blodtryck att gå i höjden.

hjärnan. Olika människor kan i så fall väntas påverkas på skilda sätt av samma kulturyttringar.

Som ett internationellt exempel på forskning som utvärderar arbetet med kultur och hälsa kan nämnas en brittisk granskning av 90 kulturprojekt som publicerades 2005. Där används begreppet socialt kapital för att belysa kulturens betydelse för hälsa och välbefinnande. Granskningen visar att förbättrat välmående och självkänsla är direkt relaterat till kulturellt engagemang och inte bara till det sociala sammanhanget eller den fysiska aktiviteten. Av enkätsvaren framgår att deltagarnas välmående ökade genom att de fick större motivation, bättre kontakter med andra och en mer positiv livsyn medan rädsla, ensamhet och oro minskade. Detta hade skett inte bara på grund av deltagandet i sig. Kulturaktiviteterna erbjöd också möjligheter att uttrycka sig. Deltagarna bedömdes ha haft en stark inre känsla av att de utförde något värdefullt. Denna känsla förstärktes när deras projektarbete presenterades för allmänheten, t.ex. genom teaterföreställningar och utställningar.¹⁹⁶

Samtidigt kan det konstateras att mycket få av projekten i denna brittiska studie utvärderats medicinskt. I Folkhälsoinstitutets rapport tolkas detta som ett exempel på en mer allmän motvilja inom kulturområdet mot utvärderingar som rättfärdigar kulturprojekt med hänvisning till att de kan vara socialt användbara. Många upplever, enligt samma källa, en risk för att detta kan leda till en instrumentalisering av kulturen.

Samma rapport redogör även för den fleråriga norska satsningen på kultur, natur och hälsa. Utvärderingarna av denna visar på konsekvenser inte bara för individer utan även på strukturell nivå där satsningen främjade samarbetet mellan olika organisationer som verkade i lokalsamhället för invånarnas kultur, välbefinnande och hälsa.¹⁹⁷

I stort sett alla konstformer kan användas i hälso- och folkhälsobefrämjande syfte. Exempel finns med bl.a. teater, dans, bildkonst, musik samt skriftligt och muntligt berättande. Särskilt stora förefaller effekterna bli när den egna delaktigheten (och därmed det sociala kapitalet) är betydande.

Den ur hälsosynpunkt mest utforskade kulturupplevelsen är *musiken*. Folkhälsoinstitutet hänvisar bl.a. till en svensk studie som

¹⁹⁶ Health Development Agency 2000: *Art for health. A review of good practice in community-based arts projects and initiatives which impact on health and wellbeing*. Folkhälsoinstitutet 2005.

¹⁹⁷ Baklien & Carlsson 2000 *Helse og kultur. Prosessevaluering av en nasjonal satsning på kultur og helsefremmende virkemiddel*. NIBR:s projektrapport 2000:11 samt Folkhälsoinstitutet 2005:23.

visar hur sångundervisning ökar välbefinnandet hos amatörsångare. I ett experiment ökar människors fysiska prestationer när de lyssnar till musik, medan ett annat visar på ökad intelligenskvot hos barn efter musikundervisning. En svensk pilotstudie pekar på att utökad musikundervisning kan sänka nivån av stresshormon. Musik har också använts terapeutiskt i vården. Dementa patienter blir, enligt Folkhälsoinstitutet, öppnare för kontakt och samarbete när vårdgivaren sjunger.

Teater har bland annat visat sig kunna förbättra ungdomars sociala förmåga och minska högriskbeteende, inte minst alkohol-drickande, tobaksrökning och marijuanamissbruk. I en amerikansk studie från 1997 användes teater för att utveckla och förbättra elevernas sociala förmåga och möjlighet att nå ut till andra. Beteendevärderingar och enkäter efter föreställningarna visar att ungdomar sedan gjort val som ansetts hälsosammare och förändrat relevanta vanor i skolorna i ett område präglad av industrinedläggning, arbetslöshet och problem med droger och våld. Deltagarna i det projektet var i åldern 13–18 år och gruppen leddes av en person med utbildning i tobaks- och drogfrågor, psykologi och kreativt skapande.

Forskningen antyder också att *skrivande* har en positiv effekt på det allmänna hälsotillståndet, såsom minskade sjukdomssymptom, minskad emotionell smärta, färre antal läkarbesök, samt ökat välbefinnande. Forskningen har också börjat skärskåda de komplexa sambanden mellan tankeverksamhet och skrivande. Det har visat sig att skrivande ökar studenters både kognitiva och känslomässiga intresse för det ämne de studerar. Skrivprocessens hälsofrämjande och terapeutiska effekter har dokumenterats i ett flertal studier.¹⁹⁸

Bildkonst och hälsa är ett samband som undersökts bland annat med utgångspunkt i eget skapande och i bildstimulering av svårt sjuka personer. En kontrollerad interventionsstudie för att studera effekten av konststimulans på äldre kvinnors psykiatriska hälsa kan nämnas som exempel. Studien består av en pilotstudie med 12 deltagare samt en huvudstudie i fyra delar med 40 deltagare (56–57 år gamla), som slumpvis fördelades på interventions- och kontrollgrupper. Båda grupperna fick lika mycket social kontakt och uppmärksamhet från experimentledaren. Syftet var att konstruera och beskriva ett program som genom samtal om konst skulle bidra till ökad hälsa bland äldre. Metoderna som användes var intervjuer, förevisning av bilder på konstverk, mätningar av fysisk hälsostatus, utveck-

¹⁹⁸ Brown & Stephens 1995: *Teaching young adult literature. Sharing the connection.*, Folkhälsoinstitutet 2005:23.

ling av kreativitet och social aktivitet, samt bedömning av deltagarnas livssituation. Deltagarna kände sig gladare och lugnare. De blev också mer kreativa, ökade sin sociala aktivitet och deras blodtryck förbättrades. I den första av huvudundersökningarna bedömde deltagarna i båda grupperna själva sin generella hälsostatus. De uppgav också hur ofta de använde laxermedel, lugnande samt smärtstillande medel och den totala konsumtionen inom varje kategori räknades samman. En förbättring noterades också i medicinsk hälsostatus när det gällde yrsel, trötthet och smärta. Flertalet förbättringar var mer uttalade fyra månader efter undersökningen än direkt efter.

Tillsammans med Stockholms läns landsting och Karolinska Institutet driver Stockholms läns museum sedan 1993 det tvärvetenskapliga forskningsprogrammet ”Kultur i vården och vården som kultur.” Forskningsprogrammet stöder forskare vid svenska universitet och högskolor som i sina projekt kombinerar ämnesområden som konst, musik, dans, litteratur, hortikultur, etnologi, socialantropologi med omvårdnad, psykologi, psykiatri, medicin och pedagogik. Det förenar därigenom naturvetenskap och samhällsvetenskap med humaniora. Geriatrisk och gerontologisk forskning med kulturinslag stöds, men även projekt inriktade på barn och ungdom kan få forskningsmedel.¹⁹⁹

En typ av insatser som uppmärksammats särskilt i England är, enligt vad vi har erfarit vid besök i där, *Community Art*, som utgår från en bred syn på konst och kultur och kan uppfattas som socialt inriktat kulturarbete i boendemiljöer. Även generellt är sambandet mellan kultur och hälsa något som skjuts fram i brittisk kulturpolitik. Inte minst i den nya skotska kulturpolitiken är kulturens hälsobefrämjande effekter en uttalad målsättning.²⁰⁰

Inte minst i vården av personer med psykiska problem kan kulturupplevelser spela en stor roll. Ett exempel på detta är ett rehabiliteringsprogram som genomfördes 1998 vid Institutet för psykosocial medicin (IPM) vid Karolinska institutet i Stockholm. I detta deltog 36 patienter med kronisk smärta och sjukdomar med psykosomatiska inslag deltog. De hade varit sjukskrivna helt eller delvis under minst ett år. I programmet för rehabilitering ingick både passiva kulturupplevelser och aktiva inslag, där patienten själv får utföra

¹⁹⁹ Stockholms läns museums webbplats, Folkhälsoinstitutet 2005.

²⁰⁰ Scottish Executive 2005 *Quality of Life and Well-being: Measuring the Benefits of Culture and Sport: Literature Review and Thinkpiece*, Scottish Executive 2006. *Scotland's Culture. Scottish Executive Response on the Cultural Review*.

musik, måla, dansa eller spela teater. Studien kan sägas visa hur vanskligt det är med strikt naturvetenskapliga studier inom detta område. Det är inte lätt att avgränsa själva kulturupplevelsen från det sociala sammanhanget. Efter i genomsnitt två års behandling rapporterade gruppen med 24 färdigbehandlade patienter mindre ångest och depression än före behandlingen. Det fanns även en tendens till att psykosomatiska besvär hade minskat. Vid telefonintervjuer efteråt visade det sig att graden av förvärvsarbete hade ökat.²⁰¹

10.5.4 Överväganden och förslag

Sammanfattningsvis finns flera beröringspunkter mellan å ena sidan olika kulturformer och å andra sidan välbefinnande och hälsa, liksom mellan kulturområdet och sjukvården. Det finns alltså, enligt vår mening, goda skäl att stärka och utveckla samarbetet mellan kulturpolitiken och folkhälsopolitiken. Betydande insatser görs redan runt om i landet, såväl i form av praktiska kulturprojekt som i form av relevant forskning. Mycket tyder på att kulturupplevelser bidrar till ett bättre hälsotillstånd.

Detta är ett argument för det offentliga att satsa på kultur i allmänhet och arbeta för att göra kulturupplevelser tillgängliga för så många som möjligt, inte minst för barn och unga så att hälsan grundläggs i tidiga år.

Vissa röster i debatten har pekat på en risk för att det ska uppstå en motsättning mellan arbetet med kultur och hälsa och såväl kulturens egenvärde, som ambitionen att kulturen, som det heter i de gällande målen för kulturpolitiken, ska ”vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället.” Vi ser dock inte under rådande omständigheter någon konflikt mellan dessa mål och strävan efter hälsobefrämjande effekter. I dagsläget framstår det också som oklart, om än inte helt omöjligt, att uttala sig om vilka kulturupplevelser som är mest hälsobefrämjande.

Flera av våra förslag inriktar sig på att stärka samarbetet mellan kulturområdet och andra relevanta områden. Vårt förslag till ny modell för den regionala kulturpolitiken (portföljmodellen) syftar bland annat till att öka sambandet mellan kulturen och andra regionalt organiserade verksamheter. En förnyad regional organisation för ”mäklarfunktioner” skulle kunna ges i uppdrag att förmedla kultur-tjänster till bl.a. sjukvård, äldreomsorg och skola (liknande funktioner

²⁰¹ Theorell 1998: *När orden inte räcker*, Folkhälsoinstitutet 2005.

diskuteras i kapitel 9 samt i avsnitt 10.1. Tillsammans med satsningen Skapande skola kan den också bidra till att stärka tillgången till kulturupplevelser i skolan, vilket kan anses vara det mest effektiva sättet att nå ut med kulturupplevelser till barn och unga i skolåldrarna. Även generellt utgör folkhälsoeffekter ur rättvisesynpunkt ett argument för en bred kulturpolitik inriktad på att möjliggöra kulturupplevelser och aktivitet för alla.

På forskningsområdet har vi framlagt förslag för att skapa ett starkare organisatoriskt samband mellan forskarsamhället och kulturområdet samt för att stödja forskning med strategisk betydelse för kulturområdets verksamheter. Detta är särskilt relevant för tvärvetenskaplig forskning, och därmed för forskningen om kulturupplevelsers samband med hälsa. I forskningspropositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50) föreslog regeringen en liknande lösning inom ramarna för Vetenskapsrådet. Vi gör bedömningen att tvärvetenskapligt samarbete mellan kulturforskning och t.ex. medicinsk forskning och folkhälsovetenskap kring området kultur och hälsa skulle kunna vara ett givande område för framtida satsningar (se vidare kapitel 10.2).

Vi får enligt våra direktiv inte lägga förslag som avser förändringar i skattelagstiftningen. Vi kan dock konstatera att studier kunnat påvisa positiva samband mellan deltagande i kulturella aktiviteter och ökat välbefinnande och ökad livslängd. Vidare kan konstateras att om kulturella aktiviteter skulle erbjudas anställda utan skatteeffekter skulle det kunna leda till att fler personer än i dag skulle få tillgång till kulturutbudet, och därigenom göra de effekter detta kan ha för hälsan tillgängliga för fler.

Det kan även leda till fler arbetstillfällen för kulturutövare, samt inte minst till nya möjligheter för kulturföretagande (jfr 10.3). Mot den bakgrunden anser vi att det finns skäl att i annat sammanhang överväga frågan om skatteincitament för kulturaktiviteter som personalförmån på likartat sätt som redan i dag gäller för t.ex. styrke träning, stresshantering och kostrådgivning.

Liksom andra områden med behov av förstärkt kunskap, forskning och utvärdering på kulturområdesövergripande nivå skulle frågorna kring kultur och hälsa kunna gynnas av införandet av det nya Kulturrådet (se kapitel 18).

Alla myndigheter med ansvar för delar av kulturområdet har uppgifter med implikationer för området kultur och hälsa. Vi förordar därutöver att regeringen ger en myndighet inom kulturområdet ett särskilt ansvar för att sammanställa och tillgängliggöra nya

arbetsmetoder och goda exempel på området kultur och hälsa. Samma myndighet bör också fortsätta att utveckla kontakterna med Statens Folkhälsoinstitut. Eftersom det arbete som redan gjorts på detta område i stor utsträckning utförts av Statens kulturråd på konstområdet förordar vi att det nya Kulturrådet också får ett särskilt ansvar för frågor som rör kultur och hälsa

10.6 Kultur och miljö

Vår bedömning: Samverkan mellan kulturpolitik och miljöpolitik bör ökas. Kulturella perspektiv, kunskaper och uttryckssätt är användbara i arbetet för en hållbar samhällsutveckling.

Våra förslag:

- Den föreslagna myndigheten med ansvar för samtid, historia och livsmiljö bör ges ett särskilt ansvar för att sammanställa och förmedla kulturområdets insatser på miljöområdet till relevanta aktörer och att inom kulturområdet tillgängliggöra nya arbetsmetoder och goda exempel. Vidare bör myndigheten i samverkan med övriga berörda förvaltningsmyndigheter ha i uppdrag att föreslå regeringen strategier i anslutning till regeringens miljö- och miljömålsarbete.
- Myndigheterna med ansvar för arkiv och bibliotek bör ges i uppdrag att tydliggöra den viktiga roll som arkiv och bibliotek har som offentliga samlingspunkter för miljö- och samhällsinformation.

10.6.1 Inledning

Miljöfrågorna²⁰² är omfattande och komplexa och sträcker sig från individ till globala sammanhang. De handlar bl.a. om biologisk mångfald, havsmiljö, utsläpp och klimatförändringar. Vad gäller de senare slår FN:s klimatpanel t.ex. fast att det inte längre finns något tvivel om att människan bidrar till uppvärmningen av jordens klimat och att många ekosystem står inför en annalkande kris.²⁰³

²⁰² När vi i det följande använder begreppet miljö ser vi det som ett brett begrepp – som omfattar såväl frågor om naturvård som t.ex. klimat, boende och byggande.

²⁰³ Jfr SOU 2008:24, *Svensk klimatpolitik*, s. 17-18.

Vår konsumtion i väst påverkar människors livsmiljöer på andra håll i världen. De får varken del av våra bekvämligheter eller kan påverka våra konsumtionsvanor. Vi å vår sida påverkas också, t.ex. av att miljöarbetet inte kommit lika långt i vissa andra länder. För människor i fattiga länder är det i många fall överlevnaden och inte miljöns hållbarhet som har prioritet, men samtidigt är deras miljöbelastning många gånger lägre än i rika länder. Dessutom kan dessa människors livsstilar och sätt att bruka miljön i många delar vara förebildliga.

Sverige ska vara en föregångare i klimatarbetet och visa att det är möjligt att till en rimlig kostnad genomföra kraftfulla minskningar av utsläppen av växthusgaser.²⁰⁴ Inom en hundraårsperiod är målet att utsläppen av växthusgaser i Sverige bör vara nära noll. Detta förutsätter genomgripande, successiva och kontinuerliga omställningar av energisystemen och andra delar av samhällsekonomi, bl.a. samhällsplaneringen.²⁰⁵ Vi står alltså inför en omställning av stora mått. Andra delar av den hållbar utvecklingen handlar om materialanvändning, avfallshantering och återanvändning, samt om biologiska resurser och ekosystemtjänster.

Våra utgångspunkter

En av dagens mest aktuella samhällsfrågor är alltså hur en miljömässigt hållbar utveckling ska åstadkommas. Vår utgångspunkt är att kulturella perspektiv, kunskaper och uttryckssätt är användbara och viktiga i dessa sammanhang.

För att kunna undersöka hur kulturpolitiken kan bidra till den hållbara utvecklingen av miljön har vi ställt oss tre grundläggande frågor om perspektiv, arbetssätt, metoder och åtgärder:

- Hur kan den kulturella dimensionen inom miljöpolitiken tas till vara?
- Hur kan miljöfrågorna aktualiseras inom hela kulturområdet?
- Hur kan erbjudandet från kultur till miljöfrågorna formuleras?

Den kulturella dimensionen handlar om att kulturområdet har ett egenvärde och att det också har en kraft som bör användas i andra sammanhang. Den andra punkten utgår från förhållandet att kult-

²⁰⁴ ibid. s. 19.

²⁰⁵ ibid. s. 24.

urområdets verksamheter med bäring på miljöfrågor består av många enskilda initiativ. Den centrala frågan är dock den sista. Ansvar för frågorna om klimat och hållbar samhällsutveckling delas av många, bl.a. av kulturaktörer. Har då kulturområdet något särskilt att erbjuda, som skiljer det från andra områden? Ja, det anser vi och tycker oss därvid kunna urskilja två typer av erbjudanden:

- Kulturyttringar som ger perspektiv.
- Kulturyttringar som påverkar attityder.

Kulturyttringar som ger perspektiv på utvecklingen – handlar om att vägvalen är många och på intet sätt självklara. Klimatfrågan leder till att vi står inför en omställning av landskapet av stora mått om vi ska gå från fossila energikällor till förnyelsebara. Vi ställs inför frågor som – hur låter sig energiskog och vindkraft kombineras med annan miljöhänsyn? Det krävs både historiska och konstnärliga kunskaper om vi ska välja rätt och utforma bra alternativ. Dessutom finns en tydligt demokratisk dimension – en god miljö erbjuder delaktighet för människor i förändringsprocesser. Kulturverksamheter i vid bemärkelse kan erbjuda engagerande offentliga arenor av olika slag för informationsinhämtning och diskussion. Och kulturverksamheterna kan kanske därigenom också bidra till att nya alternativ kan formuleras

Kulturyttringar som påverkar attityder – handlar om att film, teater, litteratur, musik, bilder, utställningar, historiska tolkningar, arkitektoniska lösningar m.m. kan bidra till ökad kunskap men också till förståelse och ändrade attityder. Enbart kunskap ger inte nog motivation. Det krävs också att människor önskar och vill förändra, dvs. en känslomässig motivation.

Kultur kan både bidra till konsumtion, vara ett alternativ till materiell konsumtion eller påverka konsumtionens riktning. Dagens framgångsrika företag levererar känslomässigt engagerande upplevelser.²⁰⁶ Företagen frågar sig vad en produkt erbjuder och hur den påverkar individernas emotionella liv. Detta påverkar marknadstänkandet som måste fokusera på kundens upplevelse. Konsumenten letar upplevelser, som ska hjälpa dem förverkliga drömmar

²⁰⁶ T.ex. Bolaget Kraft och kultur som marknadsför sig som ett bolag som är något mycket mer än en leverantör av förnybar energi och kultur. Bolaget vill vara en samlingsplats för miljövänner som bara vill köpa produkter som bidrar till ett hållbart samhälle och människor som vill ge andra upplevelser.

och en annan livsstil.²⁰⁷ Vi befinner oss i ett tjänstesamhälle²⁰⁸ och en upplevelseekonomi.²⁰⁹ Hur kan då denna kraft ges en hållbar riktning när vi formar våra gemenskaper.

En sista utgångspunkt för vårt resonemang är följande:

- Platsens betydelse

Dagens forskning, debatt och metodutveckling om kreativitet och informationssamhället lyfter fram platsens betydelse för människor. Den virtuella världens utveckling verkar öka vikten av och kunskapen om den verkliga platsen.

Vi lyfter i vårt förnyelseprogram fram kulturpolitikens ansvar för offentliga arenor. Det finns en tendens mot att de fysiska, offentliga arenorna i Sverige krymper. Det vi kallar det offentliga rummet säljs ut och ägs i allt högre grad av privata företag och kommersialiseras. En konsekvensen kan bli att människors möjligheter att mötas i vardagen minskar, vilket ger en grogrund för uppdelningar i grupper misstänksamma mot varandra. En sådan utveckling är oönskad av de allra flesta. Här kan kulturpolitik och miljöpolitik tillsammans betyda mer.

Kulturens erbjudande – omförhandlingen

Att ur ett kulturperspektiv förstå och påverka miljöfrågorna och förutsätter ett förhållningssätt till naturen. Naturen som begrepp och föreställning hör till det som utmärker det moderna samhället, med rötter i 1800-talets nationalromantik. Naturen kan ses som ett slags romantiserad antites till kulturen, som finns där kulturen inte slagit rot. Därför får också skogen en särskild roll som natur, i motsats till odlingslandskapets kultur. Skogen, eller snarare föreställningen om den naturliga närheten till skogen, dominerar det ”svenska” medvetandet.²¹⁰ I den svenska mentaliteten ligger djupt rotade föreställningar om en nära relation till naturen. Svensken i gemen uppfattar sig, och vill av andra uppfattas, som mer miljö-

²⁰⁷ ITPS, 2008, *Kreativ tillväxt – en rapport om kreativa näringar i politik och statistik*, s. 31 och där a.a. Upplevelser kan t.o.m. ses som en fjärde grundkategori av ekonomiska erbjudanden bredvid råvaror, varor och tjänster.

²⁰⁸ ITPS, i korthet nr 5, 2008, *Det växande tjänstesamhället präglas av materiell konsumtion*. ”Tjänsteparadoxon innebär att samhället utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv är ett tjänstesamhälle men utifrån ett konsumtionsperspektiv snarast är ett prylsamhälle.”

²⁰⁹ *ibid.* s. 31 och där a.a.

²¹⁰ Jfr Berggren och Trädgårdh 2006, *Är svensken människa? :gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*, och där a.a.

medveten än andra. Svensken är en olycklig människa förvisad till staden, men med längtan tillbaka till naturen och jorden.

Drömmen om den röda stugan med vita knutar på landet är en annan bild för detta. Naturen är en förebild i den svenska mentaliteten, ett minne av en annan tid och ett annat och bättre sätt att vara. Men detta är bilder och föreställningar som utmanats, inte minst genom det mångkulturella samhälle som Sverige är i dag. Om kulturen kan ses som en sort antites till naturen, är det kanske inte självklart att dess potential och erbjudande till miljön uppfattas som positivt? Hur ska kulturen under sådana förutsättningar kunna bidra till den nödvändiga omförhandlingen av föreställningarna om naturen, och hur påverkas kulturen?

10.6.2 Kulturverksamheter med betydelse för miljöfrågorna

Museernas uppteckningar, handlingar i arkiven och ortnamn behandlar t.ex. hur människor brukat jorden, skött djuren och tillverkat livets nödvändigheter. Friluftsmuseerna har en lång historia i Sverige.²¹¹ Arkeologiska dokumentationer ger kunskap om människans relationer till miljön under tusentals år. Bildkonst, fotografier, historiska kartor, poesi, skönlitterära berättelser, teaterstycken och musik ger oss bilder av och känslor för landskap, natur och djur. Men det finns även annat material som kan användas för att mer indirekt studera människors relation till och användning av naturen och miljön. Databasen Oxford English Dictionary har t.ex. använts för att studera bruket av citat som refererar till träd under perioden 1525 till 1925.²¹²

Detta är kunskap som har betydelse för hur natur och kultur i ett reservat ska skötas i dag eller vilka värden som ska föras vidare i den fysiska planeringen. Men källorna ger oss också kunskap om hur människors relation till miljön tagit sig olika uttryck över tiden. Värdet för miljön av historiska och kulturella kunskaper och perspektiv är stort.

De statliga aktörer på kulturområdet som i dag har tydligast koppling till miljöfrågor är Riksantikvarieämbetet och Naturhistoriska riksmuseet, men även Nämnden för hemslöjdsfrågor kan räknas hit samt Stiftelsen Nordiska museet med friluftsmuseet Julita.

²¹¹ Skansen invigt 1891, förvaltar och visar ett arv av växter och djurraser i kombination med kulturhistoriska miljöer och objekt.

²¹² S. Atran & D. Medin, *The Native Mind and the Cultural Construction of Nature*, 2008.

Det finns ett pågående och minst hundraårigt samspel mellan naturvård och kulturmiljö. Parallellerna och möjligheterna att samverka är många mellan verksamheterna. Många av de 28 nationalparkerna, ca 3 100 naturreservaten, ca 4 000 Natura 2 000 områdena handlar om skydd av värden som har sitt ursprung i mänskliga aktiviteter. Och det dryga 20-talet kulturresevat innehåller och bygger också på biologiska värden.

Det finns också mängder av andra exempel på samverkan mellan natur och kultur. Det handlar om opera- musik och teaterföreställningar, konstprojekt och konstutställningar, museiutställningar, konferenser och tematiska satsningar samt publikverksamheter av annat slag. Det som är kännetecknande för många av exemplen är att de är kombinationer som man kanske inte förväntar sig, kombinationer som överskrider konventionella gränser.

Miljö kvalitetsmålen

En grundsten i det svenska arbetet med miljön är de 16 miljö kvalitetsmålen med delmål. Systemet beslutades av riksdagen 1999.²¹³ Systemet har hög legitimitet i myndighetssfären men är inte särskilt känt utanför denna krets, i näringslivet eller hos allmänheten.²¹⁴ Riksantikvarieämbetet är den enda statliga myndigheten på kulturområdet som deltar i miljömålsarbetet. Myndigheten har ansvar för en av tre övergripande miljömålsfrågor – kulturmiljön.²¹⁵ Miljömålsarbetet har aktualiserat kulturmiljön på ett nytt sätt i andra områden. Genom att miljömålsarbetet är strategiskt och utvärderande har kulturmiljöaspekten möjlighet att komma in vid rätt tillfälle, dvs. tidigt i olika processer som drivs av andra aktörer och intressen. Systemet är dock inte problemfritt. Regeringen har sommaren 2008 utsett en särskild utredare som ska se över och utveckla de svenska miljömålen.²¹⁶

²¹³ Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige, Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99MJU6, rskr 1998/99:18, prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36, prop. 2004/05:150.

²¹⁴ SOU 2008:62, *En myndighet för miljön en granskning av Naturvårdsverket*, s.198.

²¹⁵ Naturvårdsverkets rapport 5653, kommunernas miljömålsarbete – redovisning av ett regeringsuppdrag. Länsstyrelsen har ansvar regionalt för alla utom ett miljömål. Merparten av kommunerna har på frivillig väg slagit fast lokala miljömål

²¹⁶ Dir. 2008:95, I direktivet anges att såväl systemet som ansvarsfördelningen är komplex vilket leder till önskad otydlighet och brist på flexibilitet. Uppdraget ska slutligt redovisas senast den 30 september 2009.

10.6.3 Kulturella perspektiv av betydelse för miljöfrågorna

Frågor med en kulturell dimension som förtjänar uppmärksamhet i miljöarbetet handlar om beteenden och livsstilar och inte minst konsumtionsmönster, dvs. frågor som rör individers och grupper val och valmöjligheter. Svenskarna tycker liksom andra EU-medborgare, att miljöproblemen är allvarliga. Och det finns undersökningar som visar att medborgarna i många länder är beredda på livsstilsförändringar, t.ex. skulle 70 procent av befolkningen även i USA och Kina skulle vara beredda på detta.²¹⁷

Livsstil och konsumtionsmönster

Beteenden och livsstil är en kraftfulla drivkrafter vid förändring av samhället. Kan förändringar i människors beteenden stimuleras kan sannolikt miljöbelastningen minska på flera områden. Livsstilsfrågor behandlas också allt mer seriöst både i forskningssammanhang och i debatten. Det senaste decenniet har inte bara naturvetare och tekniker forskat kring livsstil och miljö utan även forskare från beteendevetenskapliga discipliner. Samtidigt kom begreppet hållbar utveckling att även inkludera sociala och ekonomiska förhållanden.

Konsumtionsmönster kan ses som en underavdelning till denna fråga. År 2005 lade utredningen om en handlingsplan för en hållbar konsumtion för hushållen fram sitt betänkande.²¹⁸ I regeringens proposition lades förslag om ett nytt mål – Trygga konsumenter som handlar hållbart samt tre delmål varav ett var Medvetna och kuniga konsumenter hushållar med egna och gemensamma resurser. I propositionen betonas också betydelsen av att integrera arbetet för en hållbar konsumtion i de olika sakområdena.²¹⁹

I Miljömålsrådets årliga rapport sägs att även om svenskarna i gemen anser att miljöpåverkan måste minska så finns det en rad andra faktorer att ta hänsyn till som bl.a. social tillhörighet, köp-

²¹⁷ BBC poll climate.

²¹⁸ SOU 2005:51, *Bilen, biffen, bostaden. Hållbara laster, smartare konsumtion*. s. 13,14, 133, 100. I betänkandet föreslås åtgärder: att vi steg för steg minskar andelen varor i vår hushållsbudget till förmån för resurssnåla tjänster som bl.a. kulturupplevelser (musik, teater, böcker, bio) och utbildning och då måste priset på dessa minska jämfört med materiell konsumtion t.ex. genom att sänka momsen, att arbetsgivaravgifterna på tjänstesektorn sänks samt utveckling av hållbar design av vardagsprylar.

²¹⁹ Prop. 2005/06:105, *Trygga konsumenter som handlar hållbart – Konsumentpolitikens mål och inriktning*.

vanor, köpkraft och vanemönster.²²⁰ Dessa faktorer behandlas dock inte i den fortsatta diskussionen i rapporten.

De positiva miljöbeteendena väger dock fortfarande lättare än de nya negativa vanorna²²¹ och trenderna är negativa när det gäller människans miljöpåverkan. Frivillig enkelhet är dessutom knappast en rörelse som i dagens samhällsklimat kommer att ha någon större framgång. Hela ansvaret för att ordna miljöbelastningen kan heller inte läggas på industrin. Det räcker inte att de som producerar varorna ser till att de är bra. De nivåer av miljöbelastning som varje individ i vår del av världen står för är så höga att det sannolikt heller inte räcker med enbart teknikutveckling.

Att frågorna är aktuella kan framgå också av att såväl privata som offentlig initiativ.²²² Även företag som i sin marknadsföring tar sikte på kundens livsstil verkar bli fler. Då handlar det om att visa att företaget och människorna som köper företagets produkter gör en substantiell skillnad, och på så sätt göra miljöfrågorna till någonting som kan påverkas av individen genom de val man gör. Rättvis- och KRAV-märkning är två exempel. Men det handlar också om gensiktighet och om förtroende för företaget samt om mer oväntade grepp för att ge konsumenten såväl kunskap som känsla. Vissa företag satsar på livsstilskoncept med miljön i fokus.

Utvecklingen av hållbara konsumtionsmönster förutsätter dock mer än att konsumenter är medvetna och har rätt information eftersom det finns mycket annat som påverkar hur konsumtionen ser ut. Den rationella konsumenten är i själva verket en konsument som uttrycker sig själv genom det man konsumerar. Människor befäster och uttrycker identitet, de produkter och tjänster de väljer att konsumera har ett viktigt symbolvärde. Drivkrafterna som försöker styra konsumtionen i olika riktningar är många – marknadens egen påverkan, politiken och olika offentliga styrmedel, men också sociala och kulturella förhållanden. En miljövänligare konsumtion handlar

²²⁰ De facto 2006 – miljömålen på köpet, s.9.

²²¹ Ökad köttkonsumtion, flyg till avlägsna resmål, större bilar etc.

²²² Exempelvis bildades en ny opinionsrörelse våren 2008 – Klimataktion. En av deras metoder är klimatpartyn, för att betona det upplevelse- och lärandebaserades betydelse i miljöarbetet. En ideellt arbetande person kommer hem till en värd som bjuder in deltagarna. Man får kunskap, diskuterar, talar om egna insatser och försöker stötta varandra. Linköpings kommun skriver på sin hemsida (2008.05.27) om konsumtionsmönster och livsstil att i ett hållbart samhälle köper man bara det nödvändiga och avstår från resten samt väljer för miljön skonsamma produkter. ”På sikt ersätter vi mycket av materiell konsumtion med mänsklig kommunikation. Vi sätter större värde på att träffa vänner och odla våra intressen.”

om frågor som t.ex. köpkraft, tidsanvändning och sambanden mellan miljö, hälsa och välfärd.²²³

Internationella kulturutbyten kan bidra till en djupare förståelse av miljöfrågor genom att gestalta och synliggöra dessa skillnader i konsumtionsmönster och livsstilar.

Konsumtionsmönstren mellan olika sociala grupper skiljer sig sannolikt åt. Statistik som explicit behandlar detta verkar inte finnas. Enligt SCB har hushållen ekonomiska standard ökat för varje år sedan 1995 samtidigt som samtidigt som inkomstskillnaderna blivit större mellan hög- och låginkomsttagare.

Detta är frågor som hanteras både av EU och i andra länder. Agenda 21, kapitel 4 handlar om just förändring av konsumtionsmönster. EU-kommissionens direktorat för hälsa och konsumentskydd har haft ett framtidpapper ute för behandling, där konsumenternas ökande komplexitet i beteende finns med som en kritisk faktor.²²⁴ Department of Culture, Media and Sports i England har tagit fram en Sustainable Development Action plan 2007-2010. Den innehåller en plan med mål, gemensamma prioriteringar, medel, tidpunkter och ansvariga.

10.6.4 Analys

Miljöpolitiken, såväl naturvård som kulturmiljö, har i många fall utvecklats genom hotbilder. Det exempel som ofta ges är den amerikanska biologen Rachel Carsons bok *Tyst vår* som kom ut 1962. Från de senaste åren kan nämnas Al Gores film *En obehövlig sanning*. Varken inom kultur- eller naturområdet torde hotbilder som drivkrafter vara överspelade, vare sig på ett retoriskt eller faktiskt plan. Det finns dock nackdelar med ett ensidigt betonande av hotbilder. Vi söker därför efter ett annat förhållningssätt. Det pågår en diskussion om att se andra drivkrafter – människors engagemang och intressen.

Vår tes är att människors sätt att bete sig mot miljön i hög grad bestäms av hur de förhåller sig till den och har kunskap om den. Om nu föreställningen om människor och miljö är under omför-

²²³ Axfoods årsredovisning för 2005, s. 8-9 Axfood ser trenden att urbaniseringen medför en annan livsstil. Hushållen blir mindre, människor reser mycket och de har vant sig vid att ha ett stort dagligt utbud av varor och tjänster. Tiden har också blivit en viktig faktor. Människor vill till vardags inte lägga tid på att planera, handla och laga maten. De satsar istället på erfarenhetshöjande konsumtion – hälsa, fritid, utbildning, resor.

²²⁴ Further challenges paper:2009–2014 s. 21.

handling hur kan resultat bli en ny relation som bidrar till att nå ett hållbart samhälle? Vilka negativa eller positiva konsekvenser kan uppstå i form av minskat eller ökat allmänt engagemang?

Demografi och miljö

Miljöfrågornas kulturella dimension berör även demografiska förhållanden. De senaste fem åren har befolkningen i Sverige ökat med 242 000 personer varav invandring stod för 77 procent. Den urbanisering som tog fart vid 1800-talets mitt, har visserligen planat ut och stabiliserats²²⁵, men är inte avslutad. Befolkningen är ojämnt fördelad över landet. Ca 2 procent bor i glesbygd, 21,6 procent i tätort-nära glesbygd och 76,4 procent i tätort. Befolkningen minskar dessutom i gles- och landsbygd. Dessa områden har en större andel män än kvinnor och högre andelar äldre människor. Stora kommuner växer ifrån små kommuner och större delen av all invandring sker till storstadsområdena.²²⁶

Hur människor lär känna och skapar en relation till en ny omgivning och skapar en ny tillvaro är av betydelse för miljöfrågorna.²²⁷ Allt fler människor bor i städerna varför allt färre människor har en vardaglig relation till landet som helhet och därigenom sannolikt också en annan relation till miljön och naturen. I Sverige finns fortfarande en stark tradition att ha ett andra hem på landsbygden, men det blir standardmässigt allt mer likt förhållanden i stadsmiljön. De som flyttar till Sverige bosätter sig oftast i städerna. Människor med bakgrund i andra länder torde ha förhållningssätt och erfarenheter som är giltiga i det nya landet, men hur dessa tas om hand när förhållandet till miljön ska utvecklas?

Kulturens förmåga att skapa öppna arenor bidrar till kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan människor med olika bakgrund – vilket i sin tur kan leda till att utvidga perspektiven när det gäller miljöfrågor.

I internationell forskning behandlas frågan om människors interaktion med och kunskap om naturen minskar eller ökar. Svaret är att de minskar. Den ovan refererade studien av Oxford English Dictionary visar en slående nedgång de senaste dryga 150 åren i citat

²²⁵ Ibid. s. 79.

²²⁶ Glesbygdsverket 2007, *Sveriges gles- och landsbygder 2007*, s. 35, definitioner s. 10-11, 6, 76 och 35.

²²⁷ Jfr Naturvårdsverkets rapport 5808, *Med andra ögon Naturmöten med invandrare*, 2008.

och källor som använder trädtermer. En konsekvens av detta är att även förståelsen av ekologiska sammanhang minskar.²²⁸

Livsstilsfrågor och kulturverksamheter

Trots att livsstil och konsumtionsmönster behandlas mer seriöst talas det i dag mer om att värna om miljön än om att leva miljövänligt, dvs. minska sin egen, personliga miljöbelastning. Värnar miljön gör människor framför allt genom samhället och dess olika representanter, och genom att betala skatt och välja politik. Det betyder inte att de senare åtgärderna bör minska i omfattning eller kan ersättas av personlig val, utan det betyder att *även* personliga val bör vägas in i miljöekvationen.²²⁹ Å andra sidan skriver Miljömålsrådet i sin rapport att betydelsen av att kommunicera miljöfrågorna behöver uppmärksammas än mer för att ge alla konsumenter större möjligheter att handla och leva mer miljöanpassat.²³⁰ Men därifrån till konkreta åtgärder är det fortfarande ett steg att ta.

Det görs redan i dag mycket från kulturpolitikens håll som har bäring på och betydelse för miljöfrågorna, men det handlar för det mesta om enskilda initiativ, projekt och verksamheter. Erbjudandet från kulturverksamheterna kan sägas vara uppsplittrade på för många, vilket gör att omfattningen och kraften inte syns i relevanta sammanhang.

Vid våra möten och kontakter med aktörer i landet har dock miljöfrågorna spontant kommit upp bara vid något enstaka tillfälle. Dessutom finns fortfarande föreställningar i samhället att kulturarv, historia och museer inte har med samtiden att göra, medan allmänskulturen å sin sida ses mer som nöje och underhållning i relation till det handfasta, vetenskapliga tänkandet kring miljö och natur. Vikten av att kunna lägga historiska perspektiv på verksamheter och i vägvalssituationer är heller inte allmänt accepterad. Miljöfrågorna handlar om hur man nu eller i framtiden ska lösa de problem som historien lämnat efter sig. Historien blir på så sätt en belastning

²²⁸ S. Atran & D. Medin, 2008, *The Native Mind and the Cultural Construction and Nature*, s. 43 f, 259 f.

²²⁹ SOU 2008:24, *Svensk klimatpolitik*, s. 29, Om utsläppen av växthusgaser i transportsektorn ska kunna minska behöver en rad olika åtgärder genomföras. Livsstilsfrågor är dock inte särskilt utpekade i betänkandet, även av åtgärderna är sådana att de i nästa led direkt kommer att påverka medborgarnas vardag.

²³⁰ Miljömålsrådet 2008, Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål Miljömålen: nu är det bråttom!

och inte något som kan bidra till konstruktiva och överraskande lösningar.

Olika kulturaktörer, i synnerhet offentliga, kan i större utsträckning engageras i relationen mellan kultur och miljö. Kulturverksamheterna bör dock i första hand själva få möjlighet att visa hur de bidrar till en miljömässigt hållbar utveckling.

Skillnader i verktyg och roller

Det strukturerade och regelbundna samspelet mellan kultur och miljö i dag finns framför allt inom kulturmiljö- och naturvårdsarbetet och genom miljömålssystemet. Mycket fungerar bra i samarbetet mellan kulturmiljöarbetet och den gröna naturvården, men det finns också svårigheter. Dessa består i att man har olika arbetsätt och verktyg. Kunskaps- och kompetensmässigt kan också finnas problem på ömse sidor. Man talar inte samma språk.

En del av förklaringen kan ligga i att Naturvårdsverket i mångt och mycket blivit en producentorganisation till skillnad från Riksantikvarieämbetet som fått satsa på strategi och kommunikation. Utredningen om Naturvårdsverket skriver i sin rapport att verket fokuserat på att producera åtgärder och insatser, kunskapsunderlag och regeringsuppdrag. Utvecklingsarbete, prioritering, att vara pådrivande och strategiskt tänkande har blivit eftersatt. Flera av de som intervjuats om Naturvårdsverket har också ansett att det inte tar debatt och undviker opinionsbildning. Utredningen föreslår att det opinionsbildande uppdraget ska förtydligas i instruktionen och rekommenderar verket att utveckla det övergripande strategiska arbetet. regeringsuppdrag.²³¹

Ett annat exempel handlar om satsningen på lokal och kommunal naturvård (LONA).²³² Av de 1 525 projekt som fick stöd innehåll 937 projekt kulturmiljö som en av grunderna för projektet. Nyttan ur kulturmiljöperspektiv är sannolikt stor, men kunde kanske ha blivit ännu större genom mer utvecklad samverkan.

²³¹ SOU 2008:62, *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*, s. 113 och där a.a. av Ekonomistyrningsverket, 95, 114-115.

²³² Åren 2006 till 2008 fördelades 300 miljoner kronor som statligt stöd från anslaget för biologisk mångfald.

Skyddade områden

Sedan införandet 1999 av bestämmelser om kulturresevat i miljöbalken har ett 20-tal kulturresevat inrättats. Genom naturvårdslagstiftningen som använts under en tidsperiod av 100 år har skyddade områden avsatts huvudsakligen i form av de 28 nationalparkerna och ca 3 100 naturresevat. Genom de krav som ställs genom EU:s art- och habitatdirektiv har ca 4 000 Natura 2000 områden anmälts till kommissionen. Sverige är enligt direktiven skyldig att bevara 15 procent av de naturtyper som anges i direktiven. Mellan områden som skyddas med nationell lagstiftning och Natura 2000-områden finns betydande överlappning. Sammanlagt är elva procent av Sveriges areal skyddad som nationalpark, naturresevat, naturvårdsområde eller djur- och växtskyddsområde.²³³

Det är svårt att föreställa sig att det någonsin kommer att bli en balans mellan dessa instrument och verksamheter, och det är kanske heller inte nödvändigt om samverkan kan öka. Naturvärden anser att den saknar en prioritering av kulturvärden och att tydliga målformuleringar saknas för kulturresevaten. Om kulturvärdena, men även deras betydelse och roll, kan tydliggöras kan de både i högre grad tas till vara genom naturvårdsarbetet och bidra till detta. Naturvärden kan alltså få en stor påverkan på kulturmiljön, t.ex. genom hur den sköter och visar resevaten. Men kulturperspektiven kan också få stor betydelse för naturvärden och hela miljöpolitiken.

Det finns i dag svårigheter med att förmedla betydelsen av det historiska perspektivet vilket gör att det tenderar att underskattas.²³⁴ Svårigheterna är av olika slag, men handlar om såväl kompetenser och perspektiv som behov av kontakter och samarbeten. Tillvaratagande av kulturvärden vid skötseln av områden som primärt avsatts för den biologiska mångfalden skulle kunna utvecklas.

Vi menar att människans roll och betydelse för hur naturen är och mår skulle kunna stärka naturvärden och miljöskyddet och miljöarbetet som helhet.

²³³ Statistisk Årsbok 2008.

²³⁴ En lada på en avsides ängsmark, som i dag skyddas för sina rara fjärilars skull, kan uppfattas som ett störande och kostsamt inslag och rivas, när den istället kan ses som ett minne som bidrar till att förklara människans roll och ansvar för den biologiska mångfalden, inte bara på denna plats utan överallt.

Markanvändning – landskapskonventionen och samhällsplanering

Ett annat gemensamt verksamhetsområde för kultur- och miljöverksamheter handlar om helhetsperspektiv på markanvändning och på den byggda och gestaltade miljön.

I landskapet möts många olika värden och tillgångar - kulturella, ekologiska, estetiska, sociala och ekonomiska. När landskapets resurser ska nyttjas och utvecklas behövs förhandling. Landskapet är en gemensam tillgång och ett gemensamt ansvar. Många, från myndigheter till enskilda behöver därför samarbeta för att landskapets mångfald av värden ska kunna hanteras hållbart.

Den europeiska landskapskonventionen syftar till att förbättra skydd, förvaltning och planering av landskap.²³⁵ Den syftar också till samarbete kring landskapsfrågor och till att stärka allmänhetens och lokalsamhällets delaktighet i det arbetet. Den har en tydlig demokratisk aspekt. Den lyfter fram landskapets sociala betydelse och understryker vikten av människors deltagande i värdering och förvaltning av landskapet. Definition av landskap i konventionen är talande: landskap är "ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer." Konventionen innefattar alla typer av landskap som människor möter i sin vardag och på sin fritid.

Landskapskonventionen blir juridiskt bindande när landet ratificerat den.²³⁶ Sverige kan öka helhetssynen och minska kostnaderna för bristande samordning och motstridiga intressen inom stat och region genom konventionen. Vidare skapas demokratiska förutsättningar för människors ökade delaktighet i frågor som rör landskapet och närmiljön och möjligheterna ökar att uppnå miljömålen, och en breddning av arbetet för en hållbar utveckling.²³⁷ Frågan bereds i Regeringskansliet.

I samhällsplaneringen är det kommunerna genom plan- och bygglagen (1987:10) som har ansvaret för den fysiska miljön. Boverket är ansvarig statlig myndighet. Samverkan sker i dag främst genom Riksantikvarieämbetet bl.a. genom miljömålsarbetet. Detta arbete kan få

²³⁵ Se vidare Europarådet och Riksantikvarieämbetet.

²³⁶ Dvs. inarbetat den i sin nationella lagstiftning och politik. Sverige har ännu inte ratificerat, men Riksantikvarieämbetet har på regeringens uppdrag lämnat ett förslag till hur landskapskonventionen kan genomföras i Sverige.

²³⁷ Riksantikvarieämbetet 2008, Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige Slutredovisning av regeringsuppdrag.

en ny dimension genom den föreslagna myndigheten för historia, samtid och livsmiljö.

10.6.5 Överväganden och förslag

I ett samhälle som det vi lyfter fram i vår grundanalys torde det bli mer angeläget att som individ leva miljövänligt och minska sin miljöbelastning. Detta minskar inte betydelsen av att på mer ett mer generellt plan och genom samhälleliga åtgärder värna miljön. Vikten av att behandla livsstil och konsumtionsmönster seriöst ökar. I detta sammanhang kan kulturpolitiken bidra. Vi menar att det kulturområdet på ett grundläggande plan har att erbjuda är upplevelse- och lärande-relaterat och handlar om kommunikation.

Vi anser att de kulturella yttringarnas möjligheter att stimulera till hållbar konsumtion och produktion behöver tas till vara bättre. En möjlighet skulle bl.a. kunna vara att i översynen av miljömålsystemet (dir. 2008:95) pröva frågan om nyttan av ett nytt miljömål som tar sikte på livsstilsfrågor.

Vi menar att det handlar om att samordna befintliga idéer, verksamheter och tillgångar för att om möjligt få ut mer effekt ur dem, framför allt inom kulturområdet men även mellan kultur- och naturområdet och att få tillstånd samarbeten mellan kultur- och miljöområdet.

Det mer strategiskt och kommunikativt inriktat Naturvårdsverk som föreslagits kan bli en stark samarbetspartner för kulturområdets myndigheter.²³⁸

Ansvar för samverkan, förebilder och sammanställning

Kulturpolitikens insatser för miljöområdet behöver sammanställas och spridas till andra aktörer samt goda exempel, arbetssätt m.m. spridas inom kulturområdet. I kapitel 15-17 lämnar vi förslag på hur kulturområdets statliga förvaltningsmyndigheter kan samlas i sfärer. Uppgiften att samla och sprida samspelet mellan kultur och miljö bör läggas på den föreslagna myndigheten för samtid, historia och gestaltning.

Denna myndighet bör vidare i samråd med övriga förvaltningsmyndigheter föreslå regeringen strategier i anslutning till reger-

²³⁸ Jfr ovan, SOU 2008:62, *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*.

ingens miljö- och miljömålsarbete, t.ex. vart fjärde år i anslutning till miljömålarbetets *Fördjupade utvärdering*.

Samordna styrmedel

I förslagen till en ny nationell kulturpolitik och en ny målstruktur ingår som ett av målen att de statliga myndigheterna och institutionerna ska, var och en utifrån arten av sina uppgifter och vidden av sitt ansvarsområde, arbeta för att kulturell kompetens och kreativitet används för att främja en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling

Genom den s.k. portföljmodell som föreslås i kapitel 12 kan kulturområdets erbjudanden till miljöfrågorna på regional och lokal nivå lyftas fram och konkretiseras. Landstingens och kommunernas uppgift är att visa hur de kan arbeta för de kulturpolitiska målen. Vad vi föreslår är ett inriktat arbetssätt med kartläggningar i vilket även olika miljöaktörer så som t.ex. naturskyddsföreningar och kommunbiologer får möjlighet att delta och bidra med kunskap, men även lämna förslag om utförande av uppgifter. Friluftsmuseerna och deras roll som kunskapsresurs och bro mellan natur och kultur bör vara ett inslag som bör behandlas i respektive förhandlingsunderlag.

Berättelser om människor och miljö

Kulturområdets främsta bidrag till miljöarbetet handlar om upplevelser och lärande, om kommunikation. En utgångspunkt för fördjupad samverkan skulle kunna vara att arbeta vidare med vad naturreservat kan berätta och betyda för dagens människor och framtidens samhället samt hur natur- och kulturvärden hör ihop och kan förstärka varandra.

Människans närvaro och roll för de värden som ska skyddas borde också få en större betydelse när det blir viktigare att leva hållbart. Detta borde i sin tur innebära att kulturperspektiv får en större betydelse.

Kulturorganisationerna har under lång tid utvecklat kompetens att gestalta händelser, skeenden och förhållanden. Pedagogisk kompetens är central om man vill kommunicera och få människor att agera. En myndighet för samtid, historia och livsmiljö föreslås inrättas i (jfr

kapitel 16). I myndighetens uppdrag bör ingå samverkan med miljömyndigheter och att utveckla informativa och pedagogiska verktyg och insatser som bidrar till miljö- och livsstilsfrågor. Det anslag för produktion av utställningar som föreslås finnas bör kunna användas även i samverkan med miljömyndigheter.

Naturhistoriska riksmuseet uppdrag ligger på det naturvetenskapliga området. Forskning och utställningar samt programverksamhet bestäms huvudsakligen utifrån naturvetenskapliga behov och perspektiv. Museet attraherar en stor barn- och ungdomspublik.²³⁹ Vi menar att det i dag saknas en arena för kunskap och diskussion om betydelsen av livsstils- och värderingsfrågor för en hållbar utveckling. Museet har potential att utvecklas i denna riktning. Ett steg i denna riktning är att regeringen i regleringsbrevet för 2009 gett museet i uppdrag att utveckla rollen som arena och mötesplats för samtal och debatt med insatser för hållbar utveckling i fokus.

I kapitel 16 föreslås att en museikoordinatorsfunktion bör finnas i en myndighet för samtid, historia och livsmiljö. Denna funktion bör driva utvecklingen av museernas grunduppdrag i samverkan med berörda museer. Ett sådant arbete kan resultera i att t.ex. Naturhistoriska riksmuseet får ett vidgat uppdrag i sin instruktion gällande t.ex. Sveriges landskap, livsstils- och värderingsfrågor och människans relation till naturen. Härigenom kan museet få en ny roll som arena mellan kulturområdet och miljöområdets aktörer samt bygga vidare på det uppdrag det fått fr.o.m. 2009.

Vi lämnar dock inte förslag på förändringar av Naturhistoriska riksmuseets uppdrag då vi menar att det bör vara en uppgift för den nya förvaltningsmyndigheten i samråd med museet och med andra innehållsligt näraliggande museer.

Förutsättningar för delaktighet och kunskapsspridning

Kunskap om miljön, om natur och kultur, har ofta en koppling till en fysisk plats. Men hur få olika information om miljön på en viss plats att samverka?

Inom kulturarvs- och museiområdet pågår arbete med gemensamt användargränssnitt på webben. Material av skilda slag ska bli användbara tillsammans genom en gemensam plattform för sökning. Detta arbetssätt kan på sikt utsträckas till miljö- och sam-

²³⁹ Ur årsredovisningar.

hällsbyggnadsområdet. Det kräver kunskap om relevanta databaser och informationssystem och vilka andra ansatser till att sammankoppla olika typer av samhällsdata som pågår. Vidare handlar det om vilka typer av tjänster som kan utvecklas och vem som efterfrågar dem.²⁴⁰ Brukaren ska ha tillgång till tjänster som gör det möjligt att göra egna analyser och skaffa egen kunskap.

Arkiv, bibliotek och museer samt kulturmiljö (ABM) har i det sammanhanget en viktig funktion att fylla. Kungl. bibliotekets och det föreslagna Arkivverkets roll för en samordnad och synlig miljö- och samhällsinformation bör därför tydliggöras (se vidare kapitel 15 angående myndighetsstrukturen).

²⁴⁰ Som jämförelse kan nämnas att det i Norge finns ett institut för lokalhistoria. Det vänder sig till producenter och konsumenter, amatörer och professionella. Det förmedlar kunskap, ger överblick, vägledning, allt i samverkan med andra institutioner.

11 EU-samarbete och internationella frågor

Vår bedömning: EU-samarbetet och de internationella frågorna på kulturområdet bidrar till ömsesidig förståelse, integration, demokrati och fattigdomsbekämpning. Sverige behöver ett intensivare kultursamarbete eftersom det ökar kunskapsutbytet, bidrar till ömsesidig förståelse och vidgar möjligheten till kulturell förnyelse. I detta sammanhang bör kulturella verksamheters betydelse för attraktivitet, tillväxt och sysselsättning lyftas fram i det internationella samarbetet.

Våra förslag:

- Det internationella arbetet på kulturområdet behöver övergå till att omfatta mer samarbete än utbyte.
- Sveriges politik för global utveckling behöver synliggöras även i kulturmyndigheternas styrdokument.
- En kartläggning av EU-frågor som berör hela kulturområdet behöver göras i syfte att finna former för mer kultursamarbete och kunskapspridning.
- De myndigheter och institutioner på kulturområdet som i dag saknar strategier bör få i uppdrag att utarbeta sådana för sitt EU-arbete och sitt internationella arbete.
- En vägledning för myndigheternas EU-arbete behöver utarbetas.
- Kunskaper behöver spridas om resultat och effekter av samarbeten och utbyten. Utvärderingar behöver göras med relevant statistik till förfogande. De förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer bör få i uppdrag att bygga upp sådana verksamheter.

- De förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer bör ges möjlighet till ökat SIDA-finansierat utvecklingssamarbete och kulturfrågorna behöver synliggöras i relevanta styrdokument, bl.a. i de så kallade landsstrategierna.
- Myndigheter och institutioner på kulturområdet bör få i uppdrag att se över målen för sin kompetensförsörjning i syfte att stärka sin EU-kompetens och sin internationella kompetens.
- Kulturrådets roll och placeringar behöver ses över för att en perspektivförskjutning mot mer kultursamarbete än utbyte ska kunna förverkligas och deras arbete behöver även inriktas mot att tydligare än hittills omfatta kulturarv.

11.1 Inledning

Med internationell kulturverksamhet avses verksamhet på kulturområdet som berör Sverige och minst ett annat land. Med interkulturell verksamhet avses verksamhet som främjar etnisk och kulturell mångfald. Dessa båda ändamål sammanfaller i stor utsträckning.

Både internationellt och interkulturellt kultursamarbete främjas inom ramen för den statliga kulturpolitiken. I statliga myndighets- och bidragsförordningar förekommer ofta begreppen internationellt och interkulturellt kultursamarbete parallellt. Båda formerna av samarbete ger möjligheter till synergieffekter och ger kulturlivet i Sverige nya impulser, en ökad bredd, mångfald och konstnärlig kvalitet. När begreppen internationellt kultursamarbete och internationalisering förekommer innefattas i det följande även den interkulturella dimensionen.

Begreppen är många och inte alldeles tydliga, de överlappar ofta varandra och skulle därför behöva vara färre och förtydligas. Med kultursamarbete menar vi samarbete mellan svenska myndigheter eller institutioner och utländska myndigheter eller institutioner t.ex. i kunskapsuppbyggande syfte eller i utvecklingssyfte tillsammans med utvecklingsländer. Med utbyte menar vi t.ex. gästspel och utställningar som görs, ofta i Sverigefrämjade syfte, utanför Sveriges gränser. Kulturutbyte kan förstås även omfatta utländska kulturutövares gästspel i Sverige.

Kulturfrågorna är viktiga inslag i Sveriges relationer med andra länder och kultursatsningarna för uppfyllande av mål på Utrikesdepartementets område är omfattande. I ett aktivt och utvecklat Sverigefrämjande, som inkluderar handels- och investeringsfrämjande och allmän Sverigeprofilering har kulturfrågorna en ökande betydelse. Kulturfrågorna har även fått ökad betydelse för näringspolitiken och initiativ har tagits för samarbete mellan kultur och näringsliv. De kulturella och kreativa näringarna bidrar till att uppfylla de nämnda utrikespolitiska målen.

Kulturexport är ett begrepp som används i samband med satsningar för att visa upp svenskt kulturliv, svenska artister och svenska produkter utomlands. I det sammanhanget kan kulturexporten ligga nära det utrikeshandelspolitiska området. Kulturexport är även den del av utländska turisternas upplevelser i Sverige och hör då nära samman med näringspolitik för turism. I en av dialogerna om näringsliv och kultur i samverkan som arrangerats av kultur- och näringsministrarna riktades kritik mot att Exportrådet nästan enbart arbetar med den traditionella industrin som t.ex. bilindustrin.¹

I vårt uppdrag ingår att bl.a. se över samspelet mellan kulturpolitiska och internationella frågor. I detta avsnitt ges en bild av vad EU-samarbetet huvudsakligen är inriktat på den nationella nivån samt i korthet kulturmyndigheternas internationella arbete som det ter sig i dag. Bilden som tecknas gör inte anspråk på att vara heltäckande utan enbart peka på några av de senaste årens internationalisering. Institutionernas arbete beskrivs inte i sin helhet över en längre tid utan vi har i huvudsak valt att beskriva kulturmyndigheternas arbete under de senaste åren. I analysavsnittet återfinns förslag på förändringar och utveckling.

¹ Dialog 3 om näringsliv och kultur i samverkan den 19 september 2008.

11.2 Tidigare utredningar

Det internationella kultur- och informationsutbytet har sedan 1900-talets sista decennier behandlats i ett flertal utredningar och propositioner.²

I regeringens skrivelse Kulturlivets internationalisering (Skr. 2005/06:188, KrU30, rskr. 32), har med utgångspunkt i det i dag gällande målet att främja internationellt kulturutbyte och möten mellan kulturer, formulerats fyra delmål:

1. Hög kvalitet, konstnärlig integritet, långsiktighet och ömsesidighet.
2. Svenska framgångar utomlands.
3. Internationella kulturmöten i Sverige.
4. Fördjupad samverkan mellan olika politikområden.

11.3 Samarbetet inom EU – program och initiativ

Genom Maastrichtfördraget (1993) fick Europeiska unionen (EU), mandat att ta vissa initiativ inom kulturområdet. EU:s roll inskränker sig dock till att stödja samarbete mellan kulturaktörer i olika medlemsstater eller komplettera deras initiativ för att bidra till spridningen av medlemsstaternas kultur. Det ska ske med respekt för staternas nationella och regionala mångfald för att framhäva det gemensamma kulturarvet. I detta syfte ger EU stöd till kulturella initiativ genom bl.a. kulturprogrammet och projektet den europeiska kulturhuvudstaden.

Program och initiativ

Kultursektorn är sedan tidigare redan föremål för ett flertal gemenskapsåtgärder för att främja kulturfrågorna, som det nuvarande programmet Kultur (2007–2013), programmet Ett Europa för medborgarna (2007–2013) och programmet Media.

² Kultur och information över gränserna (SOU 1978:56), Om informations- och kulturutbytet med utlandet (prop. 1978/79:147), Sverigeinformation och kultursamarbete (SOU 1988:9), Svenska bilder – översyn av Sverigeinformation (Ds 1993:72), Vår andes stämma – och andras (SOU 1994:35), Kulturpolitikens inriktning (SOU 1995:84), Kulturpolitik (prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129), Internationella kulturutredningen 2003 (SOU 2003:121) Mångfald är framtiden (SOU 2007:50).

EU:s ramprogram för kultur, Kultur (2007–2013), omfattar alla konst- och kulturområden utom de audiovisuella medierna (film, tv och video). Programmet har tre övergripande mål: främjandet av rörlighet för personer, främjandet av rörlighet för konstnärliga produkter samt främjande av den interkulturella dialogen. Programmet stödjer vidare tre områden: kulturella samarbetsprojekt, kulturorganisationer som är verksamma på europeisk nivå samt analys och spridning av information. Totalbudgeten är 400 miljoner euro och programmet omfattar perioden 2007–2013. Trettiotre länder deltar i programmet. Under 2007 fördelades drygt 7,7 miljoner euro till projekt med svensk medverkan.

Statens kulturråd och Riksantikvarieämbetet bedriver gemensamt en informationsverksamhet om programmet genom att avtal med Europeiska kommissionen vid det s.k. Kulturkontaktkontoret (Culture Contact Point Sweden, CCP). Varje EU-ordförandeskap anordnar informella möten med kontoren.

Ramprogrammet MEDIA är EU:s stödprogram för film- tv- och multimedieindustrin. Programmet har tre övergripande mål: att stärka den europeiska audiovisuella sektorn, att öka distributionen av audiovisuella verk inom och utanför EU samt att stärka konkurrenskraften genom finansieringsvägar och användandet av digital teknik. Totalbudgeten är på 755 miljoner euro och programmet omfattar perioden 2007–2013. 31 länder deltar i programmet och förutom EU:s medlemsstater deltar även Island, Liechtenstein, Schweiz och Norge. Under 2007 erhöll svenska projekt drygt 3,2 miljoner euro i stöd från programmet.

En europeisk dagordning för kulturområdet

Ett viktigt initiativ för att främja kulturfrågorna inom EU på senare år är kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén den 10 maj 2007 [KOM (2007) 242 slutlig] om en europeisk agenda för kultur i en alltmer globaliserad värld. Denna nya europeiska kulturstrategi syftar till att förstärka kultursamarbetet inom EU och innehåller konkreta förslag för att nå en rad gemensamma mål.

Vid ministerrådsmötet i november 2007 antogs en rådsresolution om en europeisk kulturdagordning, agenda, (EUT 2007/C 287/01) som bygger på kommissionens meddelande. Resolutionen

anger tre prioriterade områden för det kulturella samarbetet på EU-nivå:

1. Att främja kulturell mångfald och interkulturell dialog.
2. Att främja kulturfrågorna som en drivkraft för kreativitet inom ramen för Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning.
3. Att främja kulturfrågorna som ett väsentligt inslag i unionens internationella förbindelser.

Utifrån dessa strategiska mål antog rådet vid sitt sammanträde den 21–22 maj 2008 *slutsatser om kulturministrarnas arbetsplan* (EUT 2002/C 162/03), om hur det konkreta arbetet ska organiseras. Åtgärder planeras inom följande områden:

- Förbättra möjligheten till rörlighet över gränser för kulturskapare och yrkesverksamma inom kulturområde.
- Främjande av tillgång till kultur.
- Utveckling av data, statistik och metodologier inom kultursektorn samt främjande av dessas jämförbarhet.
- Maximerandet av potentialen hos de kreativa och kulturella näringarna, inte minst för små och stora företag.
- Främjande och genomförande av Unesco-konventionen om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar.

Till dessa fem områden har ett antal expertgrupper knutits inom ramen för den s.k. öppna samordningsmetoden. Expertgrupperna kommer att kartlägga vilka konkreta åtgärder som är möjliga för att nå målsättningarna inom respektive område. Nästa steg i processen blir att följa upp deras förslag.

Vid samma rådsmöte antogs även *slutsatser om interkulturell kompetens* (2008/C 141/09), som har ett tvärasektoriellt perspektiv och bl.a. uppmanar till stöd för utvecklingen av interkulturell kompetens inom befintliga program och strukturer. Sverige har stått bakom slutsatserna då dessa på ett bra sätt speglar den svenska hållningen när det gäller interkulturell dialog.

Slutligen antog rådet vid sitt sammanträde den 20–21 november 2008 *slutsatser om kultur i EU:s och medlemsstaternas yttre förbindelser*, utifrån det tredje strategiska målet i rådsresolutionen om en europeisk kulturagenda. Slutsatserna utgår från att interkulturell

dialog kan bidra till att föra samman människor och folk, förhindra konflikter och verka lugnande på instabila regioner. Slutsatserna innebär vidare ett fastställande av de principer som ska gälla vid främjandet av nämnda Unesco-konvention, vid EU:s samarbetsavtal med tredje land samt främjandet av interkulturell dialog.

Andra initiativ för att främja kulturområdet är projektet Europas kulturhuvudstad 2007–2019, programmet Ett Europa för medborgarna (2007–2013) och samarbetet som rör export av kulturföremål³ som olagligen förs bort från ett medlemslands territorium⁴.

Rådsarbetsgrupp och samverkan med kulturmyndigheterna

Det finns i dag en rådsarbetsgrupp, CAC, *committée des affaires culturelles*, samt en rådsarbetsgrupp AV (*groupe audiovisuel*) som kulturrådet vid Sveriges ständiga representation i Bryssel och Kulturdepartementet deltar i. Vad gäller departementets samverkan med myndigheterna om EU-samarbetet sker detta ett par gånger per år i en referensgrupp samt vid behov t.ex. vid instruktionskrivning inför rådsarbetsgruppsmöten, Coreper⁵ eller rådsmöten.

11.4 Globaliseringsstrategier

Politiken för global utveckling

Kampen mot fattigdom i dess olika uttryck förblir inte bara det överordnade målet för det svenska biståndet, utan ska även vara en central utgångspunkt för den samlade svenska utvecklingspolitiken⁶. En rättvis global utveckling innebär respekt för mänskliga rättigheter och demokrati och uppnås genom tillväxt som leder till minskad fattigdom. En hållbar global utveckling innebär att resurser ska användas på ett sätt som tar hänsyn till sociala, ekonomiska och miljömässiga effekter.

³ [Rådets förordning (EEG) nr 3911/92 av den 9 december 1992 om export av kulturföremål].

⁴ [Rådets direktiv 93/7/EEG av den 15 mars].

⁵ Uppgifterna för de ständiga representanternas kommitté, *Comité de Representative Permanente* (Coreper) är reglerade i artikel 207 EG och artikel 19 i rådets arbetsordning. Coreper ska förbereda rådets arbete och utföra de uppdrag rådet ger den.

⁶ Regeringens skrivelse 2007/08:89, Sveriges politik för global utveckling, PGU.

För att omsätta den svenska politiken för global utveckling, den s.k. PGU i praktiken konkretiseras arbetet till sex globala utmaningar. Dessa är förtryck, ekonomiskt utanförskap, klimatförändringar och miljöpåverkan, migrationsströmmar, smittsamma sjukdomar och andra hälsohot, samt konflikter och sviktande situationer. Inom ramen för arbetet med klimat- och miljöfrågorna vill regeringen bl.a. verka för ökad internationell samverkan och erfarenhetsutbyte inom urbana frågor och hållbar stadsutveckling. Alla politikområden förutsätts medverka i genomförandet av PGU:s prioriteringar.

SIDA har sedan 2006 en policy för kultur och medier. SIDA stödjer insatser inom kultur- och medieområdena, som syftar till att stärka människor som lever i fattigdom och har sin utgångspunkt i yttrandefrihet, kulturella rättigheter, rätten till information och rätten till deltagande. Dessa fri- och rättigheter har fastlagts i internationella konventioner och återspeglas i rättighetsperspektivet i Sveriges politik för global utveckling.

Den nordiska globaliseringsstrategin

De nordiska kulturministrarna har vid sitt möte i Helsingfors den 29 oktober 2008 antagit en globaliseringsstrategi som en direkt förlängning av de nordiska statsministrarnas globaliseringsinitiativ (om främst klimat och forskning) från 2007. Beslutet är en policy – Det kreativa Norden – svar på globaliseringens utmaningar. Fokus på globaliseringen ska vara ett av de överordnade målen för det samnordiska kultursamarbetet och ambitionen är att tydliggöra att kulturfrågorna uttryckligen spelar en avgörande roll inom globaliseringen – inte minst inom den så kallade upplevelseekonomin. Strategin ska ”bidra konstruktivt till att möta globaliseringens utmaningar och att utnyttja dess möjligheter”. Inledningsvis kommer insatserna, som bl.a. förutsätter en dialog mellan kultur- och näringsministrarna, att koncentreras till tre insatsområden; ett synligare Norden, ett kunnigare Norden och ett välmående Norden.

11.5 Kulturrådens roll och ansvarsområden

Ansvar för de utlandsstationerade kulturråden fördes 2003 över från Utrikesdepartementet till Kulturdepartementet. Syftet var att kulturråden, liksom andra specialattachéer, skulle vara kopplade till det departement som har huvudansvaret för sakfrågorna. Kulturråden ska bevaka frågor inom Kulturdepartementets ansvarsområde. Deras övergripande uppgift är att främja kulturutbytet med stationeringslandet och stimulera den kulturella dialogen.

Kulturrådstjänster finns för närvarande vid Sveriges ambassader i Berlin, London, Moskva, Tokyo och Washington. Kulturrådet i Paris är kopplat till Svenska kulturhuset i Paris som är Svenska institutets filial i Paris. En ny kulturrådstjänst i Belgrad har utlysts i slutet av oktober 2008. Vidare finns en tjänst placerad vid Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen i Bryssel. Sveriges ständiga representation i Strasbourg arbetar med bl.a. med kultur- och kulturarvsfrågor inom ramen för Europarådssamarbetet där Sverige har representanter i styrgruppen för kultur och styrgruppen för kulturarv och landskap.

Utöver egna projekt handlar en stor del av kulturrådens arbete om att stärka kontakterna mellan de olika ländernas kulturutövare för att på så sätt skapa konstnärligt fruktbara möten och synergieffekter. Kulturråden ska även utgöra en viktig resurs för utlandsmyndighetens allmänna arbete med press-, informations- och kulturfrågor. Kulturråden vid svenska ambassader bör (enligt Skr. 2005/06:188) ha en nära koppling till institutioner och verksamheter inom kultursektorn och utgöra en integrerad resurs för sektorns internationalisering.

11.6 Förvaltningsmyndigheternas arbete i dag

Förvaltningsmyndigheternas nya instruktioner

Från och med 2008 har uppdragen till Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet förtydligats till att de ska verka för att internationella och interkulturella perspektiv beaktas och utvecklas inom myndigheternas verksamhetsområden. Detta framgår av respektive instruktion för myndigheterna. Det innebär att myndigheternas och institutionernas ansvar för frågorna har lyfts fram och förtydligats.

Statens kulturråd – utvidgat brett ansvar med bidragsfördelning och kulturutbyte i fokus

Statens kulturråd har från och med 2006 ett ökat ansvar när det gäller de internationella kulturfrågorna. I regeringens skrivelse 2005/06:188 Kulturlivets internationalisering redogörs för det nya uppdraget som bl.a. innebär att Statens kulturråd ska arbeta strategiskt för att stärka och utveckla internationaliseringen inom *hela* kulturområdet. Rådet ska vidare bedriva en kvalificerad internationell omvärldsbevakning, samordna, stödja och stimulera det internationella kulturutbytet på olika sätt, inte minst genom ett nära samarbete med en rad andra myndigheter.

Sedan 2008 har Statens kulturråd antagit ett strategiskt program för den internationella verksamheten. Rådet har i detta identifierat fyra syften för arbetet med att öka det internationella kultursamarbetet och kulturutbytet. Det första handlar om att konst- och kulturutövare verksamma i Sverige ska få möjlighet att presentera sin verksamhet och vara närvarande och efterfrågade i omvärlden. Det *andra* tar sikte på att konst- och kulturutövare i Sverige ska ges möjlighet att ta del av internationella kulturmöten både i Sverige och i omvärlden. Det *tredje* tar sikte på att människor i Sverige ska ges tillgång till en mångfald av konst och kultur från hela världen. Det *fyjärde* handlar om att stärka den kulturella dimensionen i Sveriges samlade utlandskontakter. Ytterligare skäl för ett ökat kultursamarbete, menar Statens kulturråd vidare, finns när man värderar den betydelse internationell kulturverksamhet har för andra politikområden, t.ex. demokrati-, rättighets-, Sverige- och handelsfrämjande liksom inom politiken för global utveckling.

Under 2004 inleddes ett kultursamarbete mellan Sverige och Sydafrika som förvaltas gemensamt av Statens kulturråd och det sydafrikanska Kulturdepartementet. Litteraturpriset till Astrid Lindgrens minne (ALMA) fördelas av rådet och räknas till rådets internationella arbete.

Anslagsposten för bidrag till internationell och interkulturell kulturverksamhet för Statens kulturråd uppgår budgetåret 2009 till drygt 32 miljoner kronor. Av dessa 32 miljoner är en andel inbokade på förhand t.ex. utgör 1 118 000 kronor bidrag till Hanaholmens kulturcentrum för Sverige och Finland. Anslagsposten ska bl.a. användas för bidrag enligt förordningen (2008:556) om statsbidrag till internationell och interkulturell kulturverksamhet. Även bidrag för svensk-grekiskt kultursamarbete efter förslag av

Nämnden för kulturellt utbyte mellan Sverige och Grekland ska bekostas med anslaget liksom kostnader för nämndens verksamhet. Från anslagsposten fördelas även under en treårsperiod bidrag till Sprong, Intercult, Riksställningar, Mångkulturellt centrum, Riksteatern och Konstnärsnämnde enligt beslut Ku2007/2351/KV (delvis) som ett resultat av den förstärkning av satsningar på etnisk och kulturell mångfald som regeringen genomförde fr.o.m. 2008.

Statens Kulturråd har under 2008 fått ett förtydligande i sitt regleringsbrev som innebär att Statens kulturråds litteraturpolitiska uppdrag utvidgats att även omfatta stöd till översättning av svensk litteratur och utveckling av det internationella litteratursamarbetet. Dessutom har stödet till internationell utbytesverksamhet för författare, översättare m.fl. förstärkts. Sammantaget har det statliga stödet till litteraturområdet förstärkts med 7 miljoner kronor varav 3 miljoner kronor till s.k. läsfrämjande, dvs. totalt 10 miljoner kronor.

Under 2007 avsattes cirka 9 miljoner kronor till ett tjugotal svenska sektioner av internationella organisationer och till mångkulturell verksamhet. Cirka 5 miljoner kronor användes 2007 för projektstöd för internationellt kulturutbyte och utgjordes framför allt av resebidrag till organisationer, institutioner och fria grupper efter ansökan.

Riksantikvarieämbetet – utvidgat ansvar med kulturarvssamarbete i fokus

Inom ramen för det internationella utvecklingssamarbetet har Riksantikvarieämbetet arbetat för att lyfta fram kulturarvets roll i en hållbar samhällsutveckling. Detta arbete har bl.a. omfattat att vara ett stöd till kulturarvsmyndigheter i samarbetsländerna och verka för att kulturarvet ska bidra till en hållbar utveckling. Riksantikvarieämbetet har bidragit med sina erfarenheter att arbeta med kunskapsuppbyggnad, myndighetsarbete, dokumentation, och hållbar regional utveckling och samtidigt återföra nya perspektiv i det nationella arbetet utifrån de nya frågor ett utvecklings-samarbete lyfter fram.

Riksantikvarieämbetet har bedrivit flera projekt med internationella förtecken. Bland dessa kan nämnas följande. Riksantikvarieämbetet har haft en överenskommelse om samverkan med SIDA under perioden 2005–2007. Den innebar att Riksantikvarieämbetet

varit ett stöd för SIDA och bidra med efterfrågad kompetens vad gäller kulturmiljöfrågor i utvecklingssamarbetet. Ett av dessa uppdrag har varit att under åren 2005–2009 stödja och kapacitetsutveckla Department of Antiquities, som är Riksantikvarieämbetets motsvarighet i Tanzania. Bland annat har insatser gjorts för att ta fram en kommunikationsstrategi och ett system med tillhörande handledning för dokumentation av kulturlämningar. Vidare har expertstöd från ämbetes sida getts för nominering av den s.k. Slavrutten till världsarvslistan samt att stärka planerings- och uppföljningskapaciteten vid myndigheten. På uppdrag av SIDA har Riksantikvarieämbetet under 2007 inlett ett samarbete med African Archaeological Network om att vara ett stöd inom hållbar planering och uppföljning av olika insatser.

Riksantikvarieämbetet har inlett ett samarbete med Kosovo genom bl.a. Europarådet, SIDA och Stiftelsen Kulturarv utan Gränser. Arbetet handlar om lagstiftningsstöd och stöd till kapacitetshöjande insatser för myndigheter på kulturarvsområdet i Kosovo. Riksantikvarieämbetet har även sedan flera år arbetat med utbildningsprojektet Africa 2009.

Vidare har Riksantikvarieämbetet även arbetat med frågor som rör Unesco, UN-Habitat, EU, Europarådet, Nordiska ministerrådet samt frivilligorganisationer och därutöver medverkat i flera olika internationella nätverk. Totalt har Riksantikvarieämbetet relationer med cirka 20 internationella organisationer.

Riksantikvarieämbetet har tillsammans med Naturvårdsverket sedan ett 20-tal år varit aktiv i arbetet med världsarvkonventionen. Sverige har genom riksantikvarien och Naturvårdsverket sedan 2007 varit representerade i Unescos världsarvskommitté.

Riksantikvarieämbetet har även en representant i Unescos expertorgan ICCROM:s generalförsamling och en suppleantplats sedan 2008 i Nordic World Heritage Foundation.

Riksantikvarieämbetet har aktivt deltagit i en arbetsgrupp för att utarbeta Europarådets ramkonvention för kulturarv och redovisat för regeringen hur Europarådets landskapskonvention kan genomföras i Sverige efter ratificeringen. En direkt form av erfarenhetsutbyten på bl.a. exempel restaureringssidan har skett genom samnordiska eller sameuropeiska projekt t.ex. i Baltikum. Riksantikvarieämbetet får, till skillnad från Statens kulturråd, inga öronmärkta medel att använda eller fördela till internationellt arbete genom sitt regleringsbrev. I januari 2009 avser Riksantikvarieämbetet att anta en strategi för sitt EU-samarbete och sitt internationella arbete.

Riksarkivet – utvidgat ansvar med EU-samarbete och digitalisering i fokus

Riksarkivets samarbete med andra medlemsstater har under senare år alltmer kommit att koncentreras till Europa och då främst medlemsländerna i EU. Särskilt i samarbetet kring digitalisering och digitalt bevarande har Riksarkivet en framskjuten position.

Riksarkivet har enligt årsredovisningen för 2007 deltagit i en rad arbetsgrupper på EU-nivå bl.a. i DLM-forum (Document Lifecycle Management) och unionens initiativ om digitalisering, internaccess och digitalt bevarande (the European Digital Library).

På uppdrag av Kulturdepartementet har Riksarkivet svarat för en av två svenska experter i EU-kommissionens Member States Expert Group on Digitisation and Digital Preservation. Vidare medverkat Riksarkivet i flera EU-projekt. Bland dessa märks MinervaEC, som är en fortsättning på tidigare projekt inriktade mot digitalisering, QVIZ (Query and Context Based Visualizations of Time-Spatial Cultural Dynamics), som bygger på riktad användning av digitalt material, samt EDLnet, som är ett tematiskt nätverk i syfte att bygga en prototyp för ett s.k. European Digital Library. Portalen kallas Europeana och är i drift sedan november 2008 i form av en prototyp. Den är flerspråkig och omfattar samtliga sektorer inom kulturarvsområdet. Projektet är ett av EU-kommissionens flaggskepp för att skapa ett s.k. European Information Society för tillväxt och arbetstillfällen och ger besökaren tillgång till minst 2 miljoner digitala objekt.

Sedan november 2007 har Riksarkivet koordinerat det nya EU-projektet PROTAGE (Preservation Organizations Using Tools in Agent Environment) inom det sjunde ramprogrammet. Med modern agentbaserad teknologi skall projektet utveckla lösningar som gör det enklare för både producenter av digital information och kulturarvsinstitutioner att hålla den digitala informationen levande och användbar över tid.

Arkivsamarbetet på europeisk nivå har framför allt skett inom ramen för EAG (European Archives Group), där Sverige lett arbetet kring problematiken med stölder i arkiv. Riksarkivet har även ingått i den arbetsgrupp som sökt EU-medel till en europeisk sökportal för arkivinformation.

Inom ICA (International Council on Archives) har Riksarkivet deltagit i flera aktiviteter, bl.a. Committee on Best Practices and Professional Standards. Detsamma gäller ett projekt under ledning

av Nationalarkivet i Australien med mål att ta fram kravspecifikationer för ärendehanteringssystem och affärssystem med digitala handlingar som skall bevaras för framtiden. Riksarkivarien är Treasurer Vice President in Charge of Finances inom ICA och medlem av dess Management Commission.

På bevarandeområdet har MECOM-projektet, som genomförs i kontakt med motsvarande internationella utveckling, inriktats på att finna metoder att kombinera mikrografisk och digital teknik. De båda EU-projekten SurveNIR och PaperTreat har berört mer traditionella bevarandefrågor kring pappersbaserade arkiv. På uppdrag av SIDA har Riksarkivet sedan 2003 årligen genomfört ett program för länder i tredje världen, kallat Records Management in Service of Democracy.

Den vetenskapliga utgivningen av Svenskt Diplomatarium liksom arbetet på Glossarium till medeltidslatinet i Sverige har förutsatt vetenskapligt utbildad personal, men även kontakter med anslutande verksamheter internationellt. Dit hörde även under 2007 medverkan i MENOTA (Medieval Nordic Text Archive), NCMS (Nordic Centre of Medieval Studies) samt Internationella diplomatikkommissionen (CID).

11.7 Analys och bedömningar

Kulturmyndigheterna behöver vara aktiva i EU och öka sin framförhållning samt öka det internationella samarbetet

Maastrichtfördragets stadgande av att kulturdimensionen ska beaktas inom unionens alla verksamhetsområden är en kulturpolitisk uppgift att förverkliga både i Sverige och inom EU. Uppgiften på global nivå är bl.a. att hävda kulturfrågornas roll i världssamhället, framhäva kulturfrågornas betydelse för människors välbefinnande och frihet och underlätta kulturkontakter över alla gränser.⁷

Kulturområdets internationella arbete har under de senaste decennierna, särskilt genom Sveriges EU-medlemskap, vitaliserats. Nya kontaktytor har gjorts tillgängliga för samarbeten och nätverk. Kulturområdet har fått tillgång till nya regionala samverkanspartners och nya medel genom att man blivit delaktig i det regionala partnerskapssamarbetet och EU:s strukturfonder. Detta har

⁷ (Prop. 1996/97:3; Kulturutskottets betänkande 1996/97:KrU 1).

bl.a. medfört att betydligt mer medel kommit kulturområdet till del och att myndigheterna kommit att arbeta i ett brett tvärsektorieellt samarbete med ”nya” partners bl.a. inom ramen för övervakningskommittéer och projektsamarbeten och medfinansiering. Detta samarbete har berikat såväl kulturområdet som andra politikområden. Perspektivet kan även sägas ha vidgats till att omfatta en ekonomisk dimension.

Regionernas internationella kulturutbyte har ökat väsentligt sedan 1990-talet och svenska kommuner har i dag ett långt mer utvecklat EU-samarbete och internationellt samarbete t.ex. med vänorter. Landsting och kommuner står också för en betydande del av den offentliga finansieringen av internationell kulturverksamhet. De politiska förändringarna i Central- och Östeuropa har bidragit till att svenska regioner sökt samarbete med grannregioner på andra sidan Östersjön. Svenska regioner samarbetar även med regioner i Västeuropa och flera har byggt upp särskilda EU-kontor i Bryssel.

Det finns även flera fristående organisationer som t.ex. Intercult som är ett produktions- och resurscentrum som bl.a. skapar gränsöverskridande konst för den europeiska kulturscenen. Ett lokalt exempel och då på ett utvecklingssamarbete som finansieras genom SIDA är Malmö museer som samverkar med museet District Six i Kapstaden, Sydafrika, i projektet – Kapstadsbor i kåkstäderna.

Regionaliseringen på kulturområdet är mer begränsad. De statliga bidragsmedlen fördelas på den nationella nivån till skillnad från strukturfondsmedlen som fördelas på regional nivå. De EU-medel som finns tillgängliga genom strukturfonderna och EU:s kulturprogram m.m. har bidragit till regionaliseringen och ett utvecklat samarbete mellan medlemsstaternas olika parter på den regionala och kommunala nivån, även inom kulturområdet. EU-samarbetet och regionaliseringen som följt av detta har ställt krav på en ökad internationell orientering.

Om Lissabonfördraget antas av medlemsstaterna i sin nuvarande form kommer det att innebära att man övergår till majoritetsbeslut i stället för som i dag, enhällighetsbeslut. Detta kan leda till att fler beslut som blir gällande för alla medlemsstater kommer att fattas på kulturområdet. Det kan innebära att Sverige behöver vara ännu aktivare i tidiga skeden på kulturområdet. Medlemsländerna kan få igenom förslag utan att alla stater är eniga. Det handlar alltså om att driva frågor gentemot Europeiska kommissionen antingen bilateralt eller genom rådsarbetet. Att ha god framförhållning i EU-

arbetet på kulturområdet blir ännu viktigare än det är i dag och detta leder sannolikt till ett intensifierat EU-samarbete.

Internationellt utbyte och samarbete har alltid spelat en stor roll för utvecklingen av det svenska kulturlivets kvalitet och mångfald men detta behöver ytterligare utvecklas. Under senare år har globaliseringen medfört att de internationella och interkulturella samarbetsmöjligheterna ökat såväl inom som utom landet. Det är en viktig uppgift för den statliga kulturpolitiken att verka för att dessa möjligheter tillvaratas. Många kulturutbyten sker numera utan att det krävs statligt stöd medan samarbeten mellan myndigheter, institutioner och den civila sektorn i hög grad är beroende av statlig finansiering för att över huvud taget komma till stånd. Statens ansvar är att öka förutsättningarna för att bedriva internationellt arbete hos myndigheterna och inom deras respektive ansvarsområden genom att ge dem uppdrag och andra styrinstrument. Vi menar att det internationella arbetet framöver bör lägga större vikt på EU-samarbete och internationellt samarbete. Mindre vikt bör på den statliga nivån läggas på utbyte. Vi bedömer att effekterna blir större om det internationella arbetet framöver inriktas på mer av långsiktiga kultursamarbeten och mindre av kortsiktiga kulturutbyten. Den mångfald av kulturell kompetens som finns i landet bör tas till vara.

Globaliseringen och de ökade internationella kontakterna medför att frågor som påverkar det svenska kulturlivet i stor utsträckning behandlas i internationella organisationer som EU, Unesco, Europarådet etc. samt inom ramen för det nordiska samarbetet. En stor del av arbetet inom Unesco handlar om att utforma och följa upp konventioner inom kulturområdet. Det svenska kulturområdet kan även tillgodogöra sig ekonomiskt stöd från EU och det nordiska samarbetet. Sverige bör vara en aktiv aktör på internationella arenor för att bidra till utvecklingen på kulturområdet och för att det svenska kulturlivet ska kunna tillgodogöra sig medlemskap i internationella organisationer.

Internationaliseringen ställer nya krav på kulturpolitiken. Det är en självklar kulturpolitisk uppgift att bidra till att människor med olika etnisk och kulturell bakgrund kan mötas och ge impulser åt varandra. Interkulturell dialog och integration ska stimuleras, främlingsfientlighet och rasism bekämpas. Det är också en viktig uppgift att skapa utrymme för den generation med flerkulturell bakgrund och mångkulturella generation som inte passar in i traditionell kategorisering av kulturell och etnisk identitet. Ibland-

ningen av olika kulturella bakgrunder och uttrycksformer finns förutsättningar för nytt skapande och ny kvalitet. Sverige behöver ett intensivare internationellt och interkulturellt kultursamarbete som bl.a. öka kunskapsutbyte, bidra till ömsesidig förståelse och vidga möjligheten till kulturell förnyelse.

Vi kan även konstatera att kulturella verksamheters betydelse för attraktivitet, tillväxt och sysselsättning är något som lyfts fram allt mer i det internationella samarbetet. T.ex. film och musik är tillsammans med turismen internationellt växande näringar (se kapitel 10.3 och 10.4). Även inom ramen för SIDA:s utvecklings-samarbete som skapar arbetstillfällen och demokratisk förändring.

Kompetensförsörjningen behöver ses över

Att bedriva EU-arbete och internationellt arbete kräver komplement till de kompetenser som krävs för ett nationellt arbete t.ex. av språk, diplomatiska kunskaper, internationella förhandlingar, strukturer för internationella organisationer m.m. Verket för förvaltningsutveckling, VERVA, konstaterade i en nyligen genomförd undersökning att myndigheterna generellt saknar mål för sin kompetensförsörjning. Myndigheterna är ofta välinformerade om förändringar i omvärlden som kan påverka verksamheterna – men informationen används inte, konstateras i undersökningen. VERVA menar att myndigheternas kompetensförsörjning behöver synliggöras vad gäller internationell kompetens. Globaliseringsrådet tar i sin senaste rapport Sverige i världen.⁸ upp frågan om att svenska myndigheter och organisationer har en gedigen erfarenhetsbank för att ingå i internationella partnerskap för ömsesidig nytta, men menar att insikten om andra kulturer måste öka. Man slår vidare fast att utvecklingssamarbete är ett utmärkt instrument för att skapa långsiktiga relationer med andra länder och att den förtroendefulla relationen utgör sista ledet i en ”kommunikativ trappa.”

Förvaltningskommittén menar i sitt slutbetänkande⁹ bl.a. att det är viktigt att skilja på EU-arbete och internationellt arbete och att EU-arbetet inte ska ses som särskilt från andra ärenden utan vara integrerat. Förvaltningskommittén menar vidare att det råder brist på samordnad kompetensutveckling och personalplanering

⁸ (Ds 2008:82).

⁹ (SOU 2008:118) *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

mellan departement och myndigheter och att en bred kompetensbas och djup EU-erfarenhet är grundläggande för att en medlemsstat ska kunna dra god nytta av EU-medlemskapet.

Såväl VERVA:s undersökning, som redogjorts för ovan, och Förvaltningskommittén visar att det behöver finnas mål för myndigheternas kompetensförsörjning även när det gäller de internationella frågorna. Det behövs en medvetenhet om att frågorna kräver en särskild kompetens som inte bara handlar om att addera språkkunskaper till den vanliga kompetensen. Vi menar att om ett internationellt och interkulturellt perspektiv ska kunna göra sig gällande på kulturområdet så bör det också framgå av kulturmyndigheternas och institutionernas mål för sin kompetensförsörjning. Mot bakgrund av detta föreslår vi att kulturområdets myndigheter och institutioner får i uppdrag att se över sina mål för kompetensförsörjning för att stärka såväl EU-kompetensen som den internationella och interkulturella kompetensen.

Globala mål, strategier, kartläggning och vägledning

Politiken för global utveckling (PGU:n) behöver synliggöras även på kulturområdet eftersom den ska gälla alla myndigheter. Vi menar att kulturområdets myndigheter, i likhet med andra myndigheter, behöver tydligt bör omfattas av denna strategi genom att den lyfts fram i myndigheternas instruktioner.

Ett fortsatt och utvecklat samarbete mellan regioner inom EU och inom Sverige bör främjas inom ramen för den s.k. portföljmodellen som utredningen föreslår ska införas. Den regionala strategi som utredningen föreslår att regionen ska utarbeta inför förhandlingarna föreslås omfatta även det internationella perspektivet (se kapitel 12). Kulturområdet har på senare år fått en större plats i EU-samarbetet än det haft tidigare även om EU-samarbetet på myndighetsnivån är mindre på kulturområdet än inom många andra politikområden.

Inom EU-samarbetet gäller det ofta att kulturområdet behöver bevaka vad som pågår inom andra politikområden eftersom de kan påverka kulturfrågorna i viktiga avseenden. Det gäller till exempel kulturskaparnas villkor, miljön, tillgängligheten till kulturföremål etc. En större samverkan myndigheter emellan liksom med och mellan regionerna kommer sannolikt att behövas. En nationell överblick saknas och behöver finnas för bl.a. kunskapspridning.

Utredningen föreslår att en kartläggning görs av de frågor som berör kulturområdet och som pågår inom EU. Förvaltningskommittén skriver i sitt betänkande att myndigheterna över lag saknar EU-strategier varför tydligare riktlinjer och strategiska mål för EU-arbetet behövs. Kartläggningen bör även syfta till att hitta former för samarbete och kunskapsspridning och tidiga initiativ även i förhållande till regioner och ideell sektor. Kartläggningen kan bl.a. ligga till grund för myndigheternas strategier som bör tas fram för såväl EU-samarbetet som det internationella arbetet. Utredningen bedömer att det är angeläget att kulturmyndigheterna och institutionerna för sitt EU-samarbete och internationella arbete utarbetar sådana strategier. Vi föreslår därför att, de myndigheter som inte redan har det, får i uppdrag att utarbeta sådana och att Kulturdepartementet tar fram en vägledning för myndigheternas EU-arbete.

Regeringen har i myndigheternas och institutionernas instruktioner, regleringsbrev och motsvarande styrdokument uttalat att internationalisering av kulturfrågorna är ett angeläget arbete. Detta har skett genom anvisningar i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Men regleringsbreven har fungerat reaktivt på så sätt att de avspeglar vad som redan gjorts och görs, mer än att styra deras respektive verksamheter mot en ny inriktning. Myndigheterna har inte fått konkreta strategiska uppdrag i syfte att bredda sin internationella orientering utan i stället har styrmedlen anpassats till den redan gällande ordningen.

Det förhållandet att Statens kulturråd ska ha en samordnande roll mot bl.a. andra politikområden vad gäller Sverigefrämjande, handelspolitik och biståndspolitik grundar sig i den skrivelse till riksdagen som beskrivits ovan och som regeringen lämnade för ett par år sedan. Denna samordnande roll har ännu inte riktigt fungerat och torde i grund och botten vara svår att upprätthålla inom ett så brett fält. Rådet har t.ex. inte levt upp till den rollen vad gäller andra kulturmyndigheters biståndssamarbete. Vi ifrågasätter också om kultursamarbete kan och bör samordnas på det sätt som förespråkas i skrivelsen. Allt för många myndigheter, institutioner och andra aktörer är aktiva. Externa aktörer letar sig fram till rätt myndighet genom redan etablerade kontaktnät eller via hemsidor. Frågorna är många, komplexa och mångfacetterade och behöver inte särbehandlas som specifika jämfört med andra frågor när de ska utgöra en självklar och integrerad del av verksamheten.

Statistikbehov

Som påpekades av den Internationella kulturutredningen (IKU) finns ingen samlad överblick över det offentligt finansierade internationella kultursamarbetet. Detta gäller både internationellt kultursamarbete som bekostas med statliga medel och det utbyte som bekostas av landsting och kommuner. IKU gjorde visserligen en uppskattning av de centrala insatserna, men någon sammanställning av den totala offentliga finansieringen har inte gjorts varför en total överblick och en analys inte låter sig göras. Även här behöver alltså statistikinsamlingen förbättras inom kulturområdet. Om inte statistiken förbättras så låter sig inte relevanta och trovärdiga utvärderingar göras. Behov av statistik och utvärdering lyfter kulturutredningen fram som generella behov för kulturområdet på flera områden i detta betänkande och vi kan konstatera att det behövs även inom detta område.

Kulturområdet kan bidra mer genom att öka sitt utvecklingssamarbete

En betydande del av de statliga kulturinsatserna utomlands utgörs av biståndsmedel via SIDA. Kultur spelar en viktig roll i utvecklingen av ett demokratiskt samhällsstyre och stärkandet av det civila samhället. Med de länder som fasas ut som utvecklingsländer är det angeläget att finna nya former för kultursamarbete.

Insatserna inom internationellt utvecklingssamarbete är avhängiga det särskilda mål som regeringen har beslutat inom ramen för den globala politiken, nämligen att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. I detta perspektiv kan samarbeten inom kulturområdet ses som bidragande till det övergripande målet för Sveriges politik för global utveckling, nämligen att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. För utvecklingssamarbetet är det avgörande att det är samarbetsländerna som initierar och definierar sina behov av samarbete och att det analyseras ur ett fattigdomsperspektiv. Det handlar främst om att via kulturinsatser stärka mångfald och tolerans samt att främja en demokratisk utveckling som kan få positiva effekter i en långsiktig fattigdomsbekämpning” (Skr. 2005/06:188). Vi menar att kultursamarbete generellt sett har potential att stärka andra politikområdets verksamhet t.ex. regional tillväxt, konfliktlösning och demokrati. Det finns ett demokratiunderskott i många av

utvecklingsländerna vilket kan kompenseras genom att man skapar utrymme för det civila samhällets delaktighet i utvecklingsprojekt på kulturområdet.

De SIDA-finansierade projekten har höjt myndigheternas kompetens och lett till kapacitetshöjning hos deras motsvarigheter och övriga samarbetspartners. Projekten har genom sin långsiktighet möjliggjort nära samarbete mellan myndigheter, institutioner och organisationer i Sverige och i utvecklingsländerna och bidragit till fattigdomsbekämpningen och en demokratisk utveckling. Möjligheten för kulturområdet att bidra till en sådan utveckling anser utredningen är angelägen att lyfta fram t.ex. genom överenskommelser med SIDA. Även i de s.k. landstrategierna bör såväl kultur- som kulturarvsrelaterade insatser synliggöras mer som angelägna biståndsinsatser som främjar målen för den globala utvecklingen.

Myndigheter, folkrörelser, branschorganisationer och motsvarande, som vill sondera möjligheter och inleda ett utvecklingssamarbete, ges möjligheter att genom SIDA t.ex. söka mindre finansiering för s.k. Rapid Partnership Mechanism (RPM) i vissa utvecklingsländer. SIDA driver även SIDA Civil Society Center i Härnösand som är ett institut för idé- och metodutveckling och som fokuserar på det civila samhällets roll i utvecklingsfrågor och konflikthantering. Målet för centret är att stärka lokala krafter som arbetar för demokrati, fred och utveckling.

Kulturrådets roll och placeringar behöver göras utifrån en perspektivförskjutning mot mer samarbete och mindre utbyte

I takt med att det internationella samarbetet utvecklas och breddats t.ex. genom att kulturområdet kunnat samarbeta med utvecklingsländer tack vare bl.a. SIDA-finansieringen har också behoven av kulturråd förändrats. Tillgången till information har påtagligt förändrats genom tillgången till Internet och myndighetsarbetet har förändrat behoven av kulturråden. Den nära koppling till myndigheter och institutioner på kulturområdet som kulturråden ska ha är i dag inte så nära som den skulle behöva vara för att sägas fungera väl i detta avseende. I dag kan information om kulturaktiviteter i de större städerna i världen och svenska utbyten i form av t.ex. gästspel läsas av vem som helst på Internet som är tillgängligt för många svenskar i dag. Många musikgrupper och andra kulturutövare har numera hela Europa eller hela världen som sitt arbets-

fält utan att behöva stödjas eller uppmärksammas genom kulturrådens arbete. En mängd kulturutbyten kommer till stånd oavsett något som helst statligt stöd. Däremot borde Sverige ha kulturråd på plats i områden där samarbete byggs upp särskilt mellan myndigheter och avses finnas under flera år framöver.

Utvecklingen mot mer samarbete är en positiv utveckling som långsiktigt bidrar till bl.a. myndigheternas kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsutbyte. Det är därför angeläget att de verktyg som finns används på bästa sätt och anpassas efter de behov som finns och som förändras med tiden. EU-samarbetet kommer om Lissabonfördraget träder i kraft att behöva ta i anspråk mer resurser, särskilt i Bryssel, och då bör tyngdpunkten förskjutas till EU-samarbetet på kulturområdet.

Kulturråden vid svenska ambassader bör (enligt Skr. 2005/06:188) ha en nära koppling till institutioner och verksamheter inom kultursektorn och utgöra en integrerad resurs för sektorns internationalisering. Det är tydligt att detta ändå inte är fallet i dag. Det finns i dag t.ex. inget kulturråd i Afrika vilket hade kunnat främja samarbete som pågått i flera år på kultur- och kulturarvsområdet i form av Statens kulturråds och Riksantikvarieämbetets verksamhet. Det finns vidare sedan flera år samarbete t.ex. i Kosovo och Bosnien-Herzegovina som heller inte haft möjlighet att byggas upp med stöd av kulturråd på plats. Vidare bedriver t.ex. Stiftelsen Kulturarv utan gränser sedan flera år ett uppskattat och angeläget restaureringsarbete särskilt i Kosovo. I stället har kulturråden i huvudsak fortsatt placerats på orter där det traditionellt huvudsakligen handlar om kulturutbyte, inte samarbete eller utvecklingssamarbete i betydelsen samarbete mellan svenska och utländska myndigheter och institutioner. Kulturråden arbetar i dag endast i begränsad omfattning med kulturarvsrelaterade frågor även om det formellt inte finns något som hindrar att de gör det. Orsaken kan vara att deras verksamhet traditionellt knutits till Sverigefrämjande utbyten mellan olika kulturskapare och konstformer.

Kulturrådets placering har, med undantag av Vilnius där en kulturrådstjänst funnits under tre år, och de nya tjänsterna i Belgrad och Tokyo förblivit desamma som de varit sedan länge och deras faktiska ansvarsområde är som beskrivits ovan begränsat och kan inte sägas leva upp till att ha utvecklats i takt med den globala utvecklingen och utvecklingen av det internationella arbetet och EU-samarbetet på kulturområdet i sin helhet. Deras placeringar

upplevs därför inte som strategiska. Kulturrådets placeringar har nyligen prövats men vi menar ändå att placeringar och uppgifter bör ses över i syfte att de i högre grad än i dag spegla och stödja EU-samarbetet och det internationella och interkulturella samarbetet.

En annan strategisk fråga som vi vill lyfta fram i detta sammanhang är de kulturella och kreativa näringarnas roll i det internationella samarbetet. Vi delar uppfattningen som beskrivits tidigare i detta kapitel om att dessa näringar i högre utsträckning än hittills bör uppmärksammas av Exportrådet.

De förvaltningsmyndigheter som vi anser ska ansvara för föreslagna sfärer behöver vara väl rustade bl.a. kompetensmässigt och strategiskt för att svara upp emot ett intensifierat arbete såväl inom ramen för EU-samarbetet som för det internationella och interkulturella samarbetet.

Genom införandet av den s.k. portföljmodellen (se kapitel 12) bedömer vi att även EU-relaterade frågor och internationellt arbete på regional, lokal och nationell nivå ska lyftas fram i de regionala strategierna inför förhandlingarna. Arbetet kommer då att synliggöras mer och kan sammantaget få större genomslagskraft om förutsättningarna till samverkan ökar.

12 Ökat samspel mellan stat, landsting och kommun – portföljmodellen

Vår bedömning: För att vitalisera kulturpolitiken och öka engagemanget för kulturfrågorna behöver samspelet mellan stat, landsting och kommun förnyas. Dialogen mellan parterna om såväl medel som verksamheter som finansieras av respektive part behöver fördjupas. Utgångspunkten ska vara medborgarnas behov. Samspelet ger möjlighet till satsningar och lösningar som utgår från olika regionala förutsättningar. Dagens och framtidens behov av ökad flexibilitet, men också långsiktighet samt ökad delaktighet för många och olika aktörer ska vara vägledande.

Våra förslag:

- En ny modell för samspelet mellan stat, landsting och kommun i kulturpolitiska frågor bör genomföras. Modellen bör bygga på dialog och förhandling och ska utmynna i en överenskommelse. Denna ska ange satsningarna på kultur i länet. Parterna bör föra förhandlingarna med utgångspunkt i kriterier som anges i en förordning och med beaktande av de nationella kulturpolitiska målen.
- Både på statlig och regional nivå behöver kunskapsunderlag och strategier tas fram inför dialogen. Staten bör ansvara för uppföljning och utvärdering.
- Modellen förutsätter organisationsförändringar på statlig nivå.
- Vissa statliga medel som i dag fördelas av Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Nämnden för hemslojds-

frågor samt Riksteatern föreslås omfattas av modellen. Vissa andra statliga medel bör ses som associerade till modellen.

- Det bör övervägas om en särskild utredare, en förhandlingsperson, bör tillsättas för att utveckla modellen och genomföra den första förhandlingsomgången.

12.1 Inledning

I vårt uppdrag sägs att vi ska överväga möjligheterna till utveckling och förnyelse av det kulturpolitiska samspelet mellan staten, landstingen och kommunerna.¹ Vidare är vårt uppdrag att se över det statliga stödsystemet på kulturområdet och komma med förslag till förändringar. Vi har valt att kalla vårt nya system för fördelning av regionala kulturmedel för portföljmodellen.² Även kulturpolitikens samspel med olika samhällsområden och det civila samhället är något som lyfts fram i vårt uppdrag och som vi menar bör kopplas samman med den föreslagna portföljmodellen.

Detta kapitel behandlar både samspelet mellan kulturområdets statliga och regionala beslutsorgan och innehållet i portföljerna i form av statliga bidrag.

Vilka har vi träffat?

Utredningen har vid fem tillfällen under 2008 träffat Sveriges kommuner och landsting (SKL) beredningsgrupp för fritid och kultur samt företrädare för de regionala kulturinstitutionerna.³ Vid våra möten har underlag lagts fram för diskussion av såväl utredningen som SKL. Vidare anordnade SKL i december 2008 ett seminarium där ett drygt hundratal personer, tjänstemän och politiker, från hela landet deltog. Vid seminariet presenterade vi vårt preliminära förslag och fick många frågor och kommentarer. SKL och institutionerna gav vid mötet sina synpunkter på arbetssätt och förslag.

¹ I begreppet landsting inbegrips i vår utredning även regionerna. Likaså inbegrips i begreppet de samverkansorgan, lag (2002:34) om samverkansorgan i länen som i vissa län bedriver kulturpolitiska frågor.

² Den tidigare regionala försöksverksamheten på kulturområdet kallades "kulturpåsen". En portfölj är till skillnad från en påse indelad i fack.

³ Se bilaga 4.

Vi har också träffat företrädare för länsstyrelserna vid ett par tillfällen för att diskutera länsstyrelsernas roll och redogöra för vårt arbete.

Vad har vi hört?

På våra möten med kulturområdets olika intressenter runt om i landet har framkommit att många vill att staten tar ett nationellt ansvar för att vara pådrivande när det gäller kvalitet, kunskap och kompetens. Staten bör ta ett ansvar för gemensamma utvecklingsprojekt och våga satsa på det oprövade och osäkra. Även kunskapsbyggnad och långsiktighet lyfts fram. Kulturområdets olika intressenter pekar också på att staten har en viktig roll när det gäller tillgänglighet, dvs. att medborgarna oavsett bostadsort, utbildning och bakgrund ska garanteras tillgång till kultur.

Den hittills förda kulturpolitiken har i många avseenden lett till positiva resultat och effekter. Vi lever dock i en värld som förändrats påtagligt sedan 1970-talet. Det gör det naturligt att nu ta ett nytt steg. Visserligen finns i dag röster inom politiken som menar att statens roll ska inskränkas till att endast dela ut statliga medel till landstingen som sen självständigt får använda dem som de vill. Majoriteten av de vi mött menar dock att staten har en viktig och tydlig roll. I vårt förnyelseprogram i kapitel 7 lyfter vi fram att statens roll ska vara strategisk, drivande och samordnande med syftet att stimulera samhället i dess helhet att ta ansvar för kulturens gemenskaper, kommunikation och skapande förmågor. I detta sammanhang ska staten ansvara för att initiera ett samspel med landsting, kommun och civilsamhälle. Staten delfinansierar i några fall kulturinstitutioner där kommunen är huvudman. Vi har uppfattat att det finns en önskan från kommunerna om att samspelet med staten bör utvecklas. Kommunerna är tillika de stora aktörerna inom vissa för kulturpolitiken betydelsefulla områden – skolan, folkbiblioteken och folkbildningen, men även för vissa kulturmiljöfrågor enligt plan- och bygglagen och miljöbalken samt för arkiv.

Hur har det fungerat hittills och vad vill vi uppnå?

Vi har i kapitel 6 närmare redogjort för hur det statliga systemet med bidrag till regionala kulturinstitutioner fungerar och vilka resultat och effekter detta gett. Här återkopplar vi kort till detta.

Många anser att staten har en avgörande roll för att tillgodose medborgarnas önskemål om kulturell rättvisa. Det system med bl.a. ett regionalt nät av kulturinstitutioner som byggts upp är tänkt att vara en garant för denna. Från utredningen sida anser vi dock att institutionerna är en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för att det ska finnas ett rättvist fördelat kulturellt utbud.

I kapitel 6 har vi beskrivit medborgarnas tillgång till kultur ur olika aspekter t.ex. i förhållande till bostadsort och sociala förhållanden. Bland annat har vi undersökt hur kommunernas kulturutgifter fördelar sig. Med de geografiska skillnaderna följer också skillnader i det kulturutbud som medborgarna möter. Men de finns också stora skillnader i hur kommunerna väljer att satsa på kultur. Vi anser att den kulturpolitiska debatten i högre grad borde ta upp dessa skillnader och orsakerna bakom dem.

Vår analys visar dock att det finns fakta, som i kombination med socioekonomiska uppgifter, ger intressanta bilder av tillståndet inom kulturområdet och som kan användas som underlag för diskussion om utveckling och förändring.

Den kulturpolitik som formulerades 1974 har bl.a. resulterat i att det nu finns institutioner för teater, musik och biblioteks- och museiverksamhet runt om i Sverige. Även inom dansområdet finns regionala nätverk. De regionala institutionerna är på många sätt jämförbara med de nationella – de har hög kompetens och deras verksamhet håller en hög kvalitet. Samtidigt är det tydligt att de vill ha ökad samverkan och nationellt samarbete. De vill gärna ta ett större ansvar för kulturpolitiken som helhet i respektive län.

Ett tydligt budskap är att de statliga myndigheterna upplevs som både många och dåligt samordnade samt att bidragsgivningen är föråldrad och inte tillräckligt flexibel. Kulturförvaltningarna uppfattar ibland också staten som konserverande. I en del fall där landstingen velat ta initiativ till att omprioritera mellan olika områden och institutioner, anser man att statens detaljerade regleringar har motverkat förändringar.

Vi har även sett att vissa landsting har flyttat upp kulturfrågorna högre på sina dagordningar. Det senare decenniet har de regionala utvecklingsmedlen och strukturfonderna gett länen nya möjlig-

heter att finansiera kulturprojekt, vilket varit positivt för kulturfrågornas utveckling.⁴ Det vi tror kan uppnås på ett övergripande kulturpolitiskt plan om man utvecklar samspelet mellan stat, landsting och kommuner kan sammanfattas i några punkter:

- kulturområdets möjligheter att växa ökar,
- kulturpolitiken kan vitaliseras och fler politiker intresseras för kulturfrågorna,
- engagemanget för kulturfrågorna i kommunerna ökar.

Hur kan ett bättre system uppnås?

Vi tror att det i ett nytt samspel mellan stat, landsting och kommun finns stora möjligheter till förnyelse och utveckling av kulturpolitiken. En grundförutsättning för detta är att dessa aktörer ses som likvärdiga parter med olika roller och ansvar som möts i ett utvecklat samspel.

Staten bör ha ett kontinuerligt och strategiskt samspel med landstingen, där lokala och regionala behov och förutsättningar ska fogas samman med övergripande nationella målsättningar och visioner. Det innebär att landstingen i samverkan med kommunerna i betydligt större utsträckning än tidigare får ett ökat inflytande över de statliga resurserna, men också ett större ansvar för att dessa används på det mest effektiva och ändamålsenliga sättet. Statliga medel ska, tillsammans med regionala medel, fördelas och användas i enlighet med vad parterna efter överläggningar kommit överens om. Kommunernas roll och deltagande utvecklas.

Konsekvensen för landstingen när det gäller organisation och arbetssätt blir att de behöver utveckla såväl beslutsprocesser som förvaltning för att kunna matcha staten. Detta medför förhoppningsvis att kultur som politikområde får en högre status regionalt eftersom modellen förutsätter att landstingen tillsammans med kommunerna ofta och noga analyserar och utvärderar sin egen kulturpolitik, och också överväger vad den kan tillföra andra politikområden.

⁴ Med län avser vi här det geografiska område inom vilket en länsstyrelse och ett landsting verkar samt kommunerna finns. I det följande kommer vi att enbart använda termen landsting även om det kan handla om en region t.ex. Region Skåne.

12.2 Samspelet i dag

12.2.1 Tidigare utredningar och regionaliseringsfrågan

Det ligger nära till hands att i detta sammanhang se närmare på de idéer som låg bakom resonemangen om decentraliseringar och ökat regionalt inflytande över de statliga resurserna vilka fördes i både 1972 års och 1995 års kulturutredningar. Men det är också viktigt att dra nytta av de erfarenheter som gjorts, bl.a. genom försöken med s.k. kulturpåsar och den s.k. Västra Götalandsmodellen.

Självständiga landsting

Decentralisering av inflytande och resurser var en av huvudteserna i den kulturpolitik som riksdagen 1974 beslutade skulle genomföras. Den utredning, 1972 års Kulturråd, som bildade underlag för regeringens proposition redogjorde för långtgående planer på en kulturpolitisk decentralisering och kunde t.o.m. tänka sig att staten släppte en stor del av ansvaret för sina anslag: ”En följd av [utredningens] decentraliseringsmål skulle vara att staten gav landstingen generella bidrag som de skulle kunna fördela självständigt på institutioner och övrig regional kulturverksamhet. [Utredningen] finner en sådan utformning av statsbidragen vara den naturliga lösningen på längre sikt. Först därigenom skulle regionerna få det fulla ansvaret för en regional kulturpolitik.”⁵ En sådan åtgärd skulle dock inte kunna genomföras förrän landstingen byggt ut sina institutioner, vilket utredningen räknade med skulle dröja till ”tiden intill början av 1980-talet”.⁶

När Europarådet gjorde sin utvärdering av den svenska kulturpolitiken 1989 noterades att staten inte i någon högre grad hade utvecklat en strategisk kulturpolitisk dialog med den regionala nivån.

1995 års kulturutredning

I 1995 års kulturpolitiska utredning berördes frågan om självständiga landsting översiktligt på ett sätt som anknyter till tankarna på 1970-talet. När det gäller det framtida samspelet mellan stat,

⁵ Kulturrådet: *Ny kulturpolitik*, SOU 1972:66, s. 470.

⁶ Det dröjde dock till i början på 2000-talet innan samtliga län hade länsteatrar.

landsting och kommuner konstaterade utredningen att det var ovanligt att företrädare för dessa tre nivåer diskuterade ”den kulturella helheten i en kommun eller ett län”. Den dialogen behövde, menade utredarna, utvecklas och breddas så att de offentliga resurserna sammantaget användes på bästa sätt.⁷

I betänkandet prövades motiven för statens stöd till regionala kulturinstitutioner. Utredningen kom fram till att stödet borde fortsätta, men med tydligare krav från staten på institutionerna: att arbeta över hela länet, samverka över länsgränserna och samverka med det omgivande kulturlivet i många former samt utveckla kvalitet och förnyelse i institutionernas verksamhet.⁸

Utredningen konstaterade också att skillnaderna mellan olika kommuner var betydande, men att man inte kunde avgöra vad som var en rimlig nivå. Utredningen menade att ”I uppdraget att löpande följa och utvärdera kulturverksamheten är det rimligt att utvecklingen på lokal nivå uppmärksammas.”⁹ I propositionen framhölls att ”Kulturpolitiken måste anpassas till att behoven skiftar mellan storstäder, huvudorter i regionerna, småstäder och landsbygdssamhällen.”¹⁰

Även slutsatserna av arbetsgruppen som kallades *Kultur i hela landet* kan tjäna som utgångspunkter.¹¹ De har sammanfattats i fem huvudgrupper:

- Bättre och billigare tillgång till lokaler.
- Pedagogiskt utvecklingsarbete inom den amatörkulturella rörelsen.
- Förstärkning av arrangörsledet.
- Ökade insatser för ungdomskulturen från kommuner och folkbildningsinstitutioner.
- Kulturinstitutionernas ansvar för det lokala kulturlivet.¹²

⁷ SOU 1995:84, *Kulturpolitikens inriktning*, kapitel 6.2.6, s. 68–69. Utredningen redovisar att de flesta institutioner fanns redan 1974, tillkommit sedan dess har tolv regionala teatrar och fyra kammarorkestrar. Läns museer och länsbibliotek, stads- och länsteatrar, symfoni- och kammarorkestrar fanns alltså redan 1974. De regionala institutionerna fanns på 34 orter, varav de flesta är residensstäder och har mer än en institution. Institutionerna har dock stärkts genom ökat stöd. Nätet av lokala kulturinstitutioner har också stärkts inom ramen för det kommunala ansvaret.

⁸ Ibid. s. 114.

⁹ Ibid. s. 301–332.

¹⁰ Prop. 1996/97:3, s. 20.

¹¹ Bedrevs 1996–1999, initierad av dåvarande kulturministern och resulterade i 23 förslag.

¹² Ds 1989:36, *Kultur i hela landet*.

Vi kan således konstatera att frågan om ett utvecklat samspel mellan stat, landsting och kommun varit föremål för behandling i tidigare utredningar men att frågan om decentralisering av de statliga medlen inte fått någon lösning.

Regionberedningens förslag

Samtidigt med 1995 års kulturutredning lämnade Regionberedningen sitt betänkande *Regional framtid*.¹³ I detta förordade man ett fördjupat regionalt självstyre och föreslog bl.a. att det regionala utvecklingsansvaret skulle övergå från länsstyrelserna till landstingen. I betänkandet föreslogs att en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning skulle inledas i Kalmar, Gotland, Skåne och Västra Götalands län. Detta blev också regeringens och riksdagens beslut. Försöksverksamheten kom att omfatta bl.a. beslut om fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner.¹⁴ Försöksverksamheten i Kalmar och Gotland avslutades i och med utgången av 2002 men förlängdes t.o.m. 2010 för Skåne och Västra Götaland.

I budgetpropositionen för 1998 redovisades en kulturpolitisk analys med anledning av försöksverksamheten. Bland annat underströks vikten av att de kulturpolitiska målen skulle beaktas vid fördelningen av de statliga bidragen. Regeringen skulle fortsatt fastställa vilka institutioner som skulle vara stödberättigade.

Västra Götalandsmodellen

Västra Götalands län startade försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning senare än de andra länen. Regionen ville börja med att organisera den egna regionala kulturverksamheten och tackade därför nej till den statliga s.k. kulturpåsen. Trots detta kom diskussioner snabbt igång mellan det nya kulturkansliet i Västra Götaland och Statens kulturråd. Diskussionerna ledde så småningom till en överenskommelse om inriktningen av såväl de statliga som regionala insatserna på kulturområdet under perioden

¹³ SOU 1995:27.

¹⁴ Enligt lagen om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning (SFS 1996:1414) skulle det nya regionala ansvaret omfatta regional utvecklingsplanering, användning av regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel, planering och beslut om regional transportplan samt beslut om fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner (Obs, det sistnämnda gällde inte Västra Götalands län).

2001–2003. Som grund låg dels målen för den nationella kulturpolitiken, dels regionens kulturpolitiska strategi. Syftet var att få ut den bästa möjliga verksamheten ur de gemensamma insatserna. Överenskommelsen omfattade i princip samtliga de konstområden Statens kulturråd ansvarade för. Tyngdpunkten låg på institutionerna.¹⁵

Trots att intresset var stort för liknande lösningar på andra håll, utvecklades aldrig den s.k. Västra Götalandsmodellen vidare. Det fanns flera orsaker till detta. En orsak var att Statens kulturråd såg överenskommelsen med Västra Götaland främst som ett inlägg i den häftiga kulturpolitiska debatt som fördes kring kulturpåsarna. En annan var att arbetet med dialog och överläggningar krävde stora personella resurser. Den nationella kulturpolitiken var egentligen inte praktiskt och ekonomiskt rustad för att ta sig an ett mera utvecklat regionalt inflytande över det statliga bidragssystemet. Frågan aktualiserades emellertid på nytt 2007 i Ansvarskommitténs huvudbetänkande, där man kortfattat hänvisar till statens samverkan med Västra Götaland som en möjlig modell för framtida bidragsfördelning på kulturområdet i regionernas Sverige.¹⁶

Ansvarskommittén – betänkande och remissvar

Ansvarskommittén är den senaste i raden av utredningar som behandlat demokratifrågor generellt och Sveriges indelning och ansvarsfördelning mellan de offentliga parterna.¹⁷ Kommitténs uppdrag har varit att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen.

Ansvarskommittén lade i sitt slutbetänkande fram ett antal förslag som berör kulturområdet. I korthet innebar förslagen att regionkommunerna skulle ha till uppgift att bedriva regional kulturmiljövård genom att bl.a. besluta om användningen av den del av kulturmiljövårdsanslaget som fördelas regionalt, bedriva regional kulturverksamhet, vilket, förutom landstingens omfattande åtaganden inom området, består i att fatta beslut om statsbidrag till regionala kulturinstitutioner. Länsstyrelsernas uppgifter skulle

¹⁵ Överenskommelse mellan Kulturrådet och Västra Götalandsregionen.

¹⁶ SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

¹⁷ T.ex. SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*, SOU 1992:63, *Regionala roller. En perspektivstudie*, SOU 1992:66 *Västsverige – region i utveckling*, SOU 1995:27 *Regional framtid*, SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*, SOU 1998:166, *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion*, SOU 2000:85, *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*.

enligt Ansvarskommittén renodlas till ett utvecklat myndighetsuppdrag med fokus på statlig samordning, tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning samt uppföljning, utvärdering och tvärsektorieell kunskapsbildning.¹⁸

Under 2007 och 2008 tillsattes en särskild samordningsman i regionfrågan. Denne överlämnade sin rapport till regeringen våren 2008.¹⁹ De lokala och regionala önskemålen från majoriteten av kommuner, landsting och andra berörda parter är att det ska bildas regionkommuner. I dagsläget har man i ett antal län och kommuner kommit olika långt i att ta initiativ till bildande av nya regioner. I huvudsak är det Ansvarskommitténs förslag till indelning som gäller. I Stockholms län är frågan omdiskuterad. Arbetet med att bilda en Region Norrland av Norrbotten, Västerbotten och delar av Västernorrland har inletts av de nämnda länen.

Regeringen har inte fattat några beslut. Alliansregeringens partiledare har dock som sin gemensamma uppfattning deklarerat²⁰ att den är öppen för förslag om nya regionkommuner. Försöken med regionkommuner i Skåne och Västra Götaland ska kunna permanentas. Ansökningar från Hallands län och från Gotland kommer att beviljas. Övriga ansökningar kommer att överlämnas till Kammarkollegiet, inför regeringens ställningstaganden till eventuella nya regionbildningar under nästa mandatperiod. För nya regionkommuner bör enligt partiledarna gälla att principen för maktfördelning mellan dem och staten ska följa den ordning som gäller för Västra Götaland och Skåne, nämligen att regionkommunen ska ha ”regionalt utvecklingsansvar med mera samt eventuellt ansvar för kulturfrågor.”

Vi har presenterat våra förslag om ny samverkan för företrädare för Västra Götalandsregionen, Region Skåne och de nämnda norrlandslänen och hört oss för om deras syn på våra förslag. Vi kommer senare i detta kapitel bl.a. att närmare belysa vilka som vi menar ska omfattas av den första förhandlingsomgången och hur förhandlingarna ska gå till väga. Vår modell förutsätter inte att regionfrågan är löst utan kan anpassas till de lösningar som efterhand kommer till stånd.

¹⁸ SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

¹⁹ Förändrad regional indelning. Redovisning av uppdrag att samordna diskussioner om förändrad regional indelning. Fi2008/3849.

²⁰ Dagens nyheter den 28 januari 2009.

12.3 Dagens statliga bidragssystem

Regeringen styr dagens bidragsgivning på kulturområdet genom regleringsbrev och särskilda förordningar till myndigheterna. På kulturområdet finns 29 olika bidragsförordningar som är mer eller mindre detaljstyrande.

Ekonomistyrningsverket har i sin rapport *Att verka genom andra* visat att 239 ”organ” sorterar under Kulturdepartementet.²¹ Sammanlagt finns i anslutning till hela statsförvaltningen 579 organ med statlig åtagande som inte är myndigheter. De finns inom alla departementsområden men det största antalet finns alltså inom Kulturdepartementet. Av de 239 organen får 162 något som kan definieras som organisationsbidrag. Drygt 200 av de 239 handlar om allmänna kulturändamål, dvs. inte till medieområdet eller trossamfund. Knappt 40 organ fick bidrag för museiverksamhet.²²

Regeringen tillämpar således av dessa uppgifter att döma en mer långtgående och detaljerad styrning i fråga om ändamål och mottagare av medel inom kulturområdet jämfört med andra politikområden.

En av de bärande principerna i vårt arbete har varit att sätta samman en modell som, så långt möjligt, flyttar beslut och ställningstaganden i detaljfrågor från regeringen. Vår ambition är att hitta en ordning där besluten och prioriteringarna görs av ”rätt” part i samhällsorganisationen. Vi vill att ansvaret för bidragsfördelningen ska komma närmare dem som har regional och lokal sakkunskap och närmare dem som påverkas av bidragsbesluten.

I det förslag till nya samverkansformer mellan staten och landsting och kommuner, som vi lägger fram, betyder detta till exempel att landsting och kommuner får ett större inflytande över hur statliga medel på kulturområdet fördelas. I gengäld har staten – bl.a. i kraft av målen för den nationella kulturpolitiken – möjlighet att påverka de regionala prioriteringarna. Detta innebär mer konkret att staten överger ett system med detaljreglerande bidrag till förmån för mera generella insatser.

Enligt vår uppfattning bör statliga medel som riktar sig till regionala och lokala institutioner och verksamheter i princip fördelas genom portföljmodellen. Vi beskriver modellen nedan.

²¹ Ekonomistyrningsverket 2008:34, *Att verka genom andra. Kartläggning av organ med statligt åtagande*.

²² Till detta antal kommer 22 förbandsmuseer med anknytning till försvarsmakten som fått statsbidrag från 2008.

12.4 Utgångspunkter för en ny modell

Redan 1989 rekommenderade Europarådets expertgrupp den svenska regeringen ”att det skulle vara till fördel om staten, i samarbete med berörda kommuner och landsting inom en region, intog en mer strategisk hållning till det regionala utbudet som helhet. Regelbundna strategiska samtal i varje region mellan staten, landstinget och kommunerna skulle erbjuda ett forum för en mer samlad regional hållning till den framtida utvecklingen.”²³

Vår uppfattning är att de tidigare utredningarnas iakttagelser och analyser i hög grad fortfarande är giltiga. Problemen de pekade på väntar fortfarande på sin lösning, även om lösningen kan vara delvis en annan än den var för ett drygt decennium sedan.

En annan slutsats är att det inte går att utforma ett förslag som är avhängigt av att regionkommuner inrättas.²⁴ Däremot måste den föreslagna modellen enkelt kunna anpassas till en sådan utveckling.

Kulturpolitiken från 1974 utgick från föreställningen om det önskvärda i så långt möjligt likformiga lösningar för alla landsdelar. Tjugo år senare är den dominerande tanken i stället att länen vill profilera sitt kulturliv på olika sätt och att staten acceptera olikheter, s.k. asymmetriska lösningar.²⁵ I dag är det dags att på allvar ytterligare främja en sådan utveckling.

Ett starkt intryck från våra resor och samtal med olika aktörer är att det grundläggande strukturella problemet är att inte bara statens roll är otydlig, utan att kulturområdet generellt saknar tydliga aktörer och definierade roller och ansvarsområden.

Begreppen ”tydlighet”, ”långsiktighet” och ”flexibilitet” är nyckelord som sammanfattar de synpunkter som framförts från stora delar av det regionala och lokala kulturlivet vid våra kulturpolitiska dialoger. De begreppen får också utgöra utgångspunkter för de överväganden och förslag som vi presenterar.

Bakom begreppet *tydlighet* finns ett starkt önskemål om tydliga mål för både den nationella kulturpolitiken som sådan och för de olika insatser som bör göras inom ramen för ett reformerat bidragssystem. Staten ska alltså vara tydlig i sin roll som kulturpolitisk aktör.

²³ Statlig kulturpolitik i Sverige. Rapport från en europeisk expertgrupp (1990) Kulturpolitik i Europa 2:2.

²⁴ SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 274 ff., här lanseras den nya beteckningen regionkommuner.

²⁵ SOU 1995: 84, *Kulturpolitikens inriktning*, s. 120.

Ett önskemål från framför allt regionala och lokala institutioner är en mer *långsiktig* bidragsmodell än den nuvarande. Man vill gå ifrån en ettårig bidragscykel till en längre, kanske 3–5 år. Detta skulle kunna innebära flera fördelar både för bidragsgivare och mottagare vad gäller såväl planering av verksamhet som uppföljning, utvärdering och analys av verksamheten i förhållande till de mål som fastställts. Det gäller emellertid att inte ersätta ett stelbent system med ett annat. Det bör därför vara möjligt att även fördela vissa medel på årsbasis.

Begreppet *flexibilitet* handlar i det här sammanhanget om att en kulturpolitisk behovsanalys – med utgångspunkt i ett medborgarperspektiv – ska utgöra förutsättningen för statliga insatser. De statliga insatserna bör ha som utgångspunkt att de anpassas till nya behov och förändrade villkor, men inte låser fast kulturpolitiken i strukturer som behöver överges. Systemet ska också vara flexibelt i så måtto att det är öppet för nya konst- och kulturformer.

I ett framtida arbetssätt är det viktigt att socioekonomiska förhållanden beaktas i de kulturpolitiska bedömningarna.²⁶ I glesbygdskommuner är t.ex. medelåldern många gånger hög och andelen kommunmedborgare med utländsk bakgrund många gånger låg.²⁷ Det handlar alltså om analyser och tolkningar av vilken betydelse kultur kan ha i ett sådant sammanhang.

Kommunala verksamheter som folkbildning, skola, samhällsbyggnad och fysisk planering, biblioteksverksamhet och arkivverksamhet ska få nya möjligheter till samspel med övrig kulturverksamhet genom modellen.

Vi anser att de regionala kulturinstitutionerna bör få tydliga mandat och längre planeringshorisont när det gäller kulturpolitiska resurser.

Inom många institutioner vill man utveckla samverkan med institutioner i andra län och bl.a. därigenom kunna nå en större publik. Ett genomsnittligt svenskt län kan vara för litet för många av dagens regionala institutioner. Detta skulle också tala för ett system med samverkande och större regionala enheter som i förlängningen gynnar kulturpolitiken. De regionala teatrarna skulle kunna ges bättre förutsättningar att nå en större publik och få resurser nog för att turnera över hela sitt upptagningsområde. Samtidigt skulle en utbyggd och förstärkt arrangörsstruktur kunna

²⁶ SCB har t.ex. tabeller över inkomster, näringslivsstruktur, åldersfördelning, utländsk bakgrund m.m.

²⁷ SCB, Sveriges befolkning 31 december 2006, Kommunala jämförelsetal.

garantera att medborgarna får tillgång till ett mångsidigt och större utbud.

Sammanfattning av våra intryck

Vid våra möten och träffar runt om i landet har vi fått många uppfattningar om bl.a. statens roll i förhållande till landsting och kommuner och om hur det regionala kulturutbudet ser ut. Våra intryck kan sammanfattas på följande sätt.

- staten är efterfrågad som en mer aktiv och tydlig part,
- länen är inte sällan för små för sina institutioner,
- ibland är institutionerna tvärt om inte dimensionerade för sitt uppdrag,
- resursanvändningen kan bli effektivare,
- interregional samverkan finns, men borde öka,
- landsting och kommuner är aktiva internationellt,
- möjlighet till olika lösningar efterfrågas.

En ny nationell kulturpolitik med reellt genomslag på regional och lokal nivå bör utgå ifrån föreställningen om att det inte finns *en* lösning som passar för alla landets landsting och kommuner. En anpassning till olika lokala och regionala behov ska vara utgångspunkten. Nätet av institutioner är nödvändigt för spridningen av kultur, men är inte i sig tillräckligt för att garantera tillgång och rättvisa för medborgarna. Att omsätta ett medborgarperspektiv i praktiken innebär att parterna skaffar sig kunskaper om och kommunikation med medborgarna om deras behov och preferenser. En framtida portföljmodell bör utformas så att den bidrar till den nationella kulturpolitiken genom utveckling av såväl landsbygd som stad samt till interregional samverkan och internationellt och interkulturellt arbete.

Slutsatser av ovan förda resonemang kan sammanfattas i några rubriker:

Utgångspunkter för samspelet

- Samspelet mellan stat, landsting och kommun behöver utvecklas.
- Samspelet behöver parter med tydliga roller och mandat.
- Samspelet bör konkretiseras genom förhandling och överenskommelser,
- Kommunerna bör ha en framskjuten plats i den regionala processen och ingå i förhandlingarna.

Process

- Ett processinriktat arbetssätt bör utvecklas. Det bör omfatta många aktörer, bl.a. institutioner och civilsamhälleliga organisationer, och byggas under av kunskap och planering. Detta ska garantera inriktningen och kvaliteten på åtgärderna och väga samman olika ansvar och verksamheter, perspektiv och bedömningsgrunder.
- Processen bör genomföras med utgångspunkt i de kulturpolitiska målen, regionala kartläggningar och strategier och bör utvärderas successivt.
- Den statliga parten följer upp medlens användning genom kontinuerlig uppföljning och i förväg angivna utvärderingar.

Förhandling

- Med grund i å ena sidan de kulturpolitiska målen och kriterier uttryckta i en förordning och å andra sidan de regionala underlagen förs en förhandling som resulterar i en överenskommelse om vad som ingår i portföljen.
- Principen om regional medfinansiering ska fortsatt gälla.

Organisation

De organisatoriska frågorna behöver ägnas större omsorg av såväl stat som landsting.

12.5 Överväganden och förslag

Vi föreslår att det införs en ny modell för samspel mellan stat, landsting och kommuner för de statliga medlen till regional kulturverksamhet. Ett förnyat samspel innebär förstärkt dialog mellan parterna om såväl medel som verksamheter som finansieras av respektive part. Det handlar t.ex. om samspelet mellan huvudmän och aktörer på biblioteksområdet, bl.a. folkbiblioteken, länsbiblioteken och Kungl. biblioteket. Kungl. biblioteket föreslås (kapitel 15) få ett uppdrag för nationell överblick som ger dem en sådan roll och uppgift.

Modellen syftar till att öka samspelet mellan de angivna parterna, bl.a. genom en förhandling om de kulturverksamheter som ska finnas i olika delar av landet och genom att staten får en överblick över kulturutbudet i hela landet. Utgångspunkten för förhandlingen är att övergripande kriterier för bidragsgivningen bör formuleras av regeringen i en förordning. Av förordningen bör bl.a. framgå att medlen ska syfta till ett varierat utbud av kulturverksamheter i länet. Däremot bör det inte detaljregleras vilka verksamheter som ska finnas utan detta bör i stället bli en fråga för förhandlingarna. Målen för den nationella kulturpolitiken är också utgångspunkt för förhandlingarna.

Med stöd av dessa utgångspunkter tar landstinget fram ett förhandlingsunderlag i form av de kulturpolitiska prioriteringar som man vill ha. I de fall en institution har en annan huvudman än landstinget bör detta uppmärksammas inför eller vid förhandlingarna. Vi återkommer nedan till frågan om vad underlagen närmare bör innehålla.

När staten får del av underlaget från landstinget inleds själva förhandlingen. Förhandlingen ska gälla de kulturverksamheter som landstinget vill bedriva och finansiera samt hur detta går att förena med de önskemål som finns från staten. Principen om medfinansiering ska alltså fortsatt gälla.

Överenskommelsen bör vara långsiktig och avse mellan tre och fem år för att skapa kontinuitet och goda planeringsförutsättningar. Den bör gå ett år in på nästkommande mandatperiod för att en viss kulturpolitisk långsiktighet ska kunna uppnås. Överenskommelsernas längd hindrar inte att förändringar eller anpassningar av den statliga insatsen kan behöva göras med hänsyn till den årliga budgetprocessen.

Staten svarar för kontinuerlig uppföljning och utvärdering av hur de statliga medlen använts och hur processen fungerat. Uppföljning och utvärdering ska ligga till grund för omprioriteringar.

För att staten ska kunna agera på det sätt som modellen förutsätter, behövs enligt vår uppfattning, en särskild myndighet som företräder staten i förhandlingarna samt för uppföljning och utvärdering av modellen. Vi återkommer till detta i kapitel 18.

Vi går inte närmare in på hur landstingen ska företrädas i förhandlingarna, men förhandlingsprocessen bör dock involvera många aktörer. Dessa bör omfatta både professionella kulturskapare och amatörer, institutioner likväl som enskilda samt företrädare för såväl civil sektor som företag. Vi tror att det kommer att bli olika lösningar runt om i landet beroende på vilka modeller för samarbete som landsting och kommuner har valt.

Vi vill understryka att portföljmodellen i första hand är en modell. Vi har prioriterat att beskriva tankarna bakom det nya samspellet och den nya bidragsstrukturen och principerna för dess genomförande och resultat. Detaljerna i portföljmodellen behöver utvecklas vidare vilket är en uppgift som utredningen anser bör ligga hos de berörda myndigheterna i samspel med företrädare för landsting och kommuner.

I det följande går vi närmare in på de olika stegen och förutsättningarna för modellen.

12.5.1 Samspel och process

Nationella mål och regionala strategier

Modellen handlar om att de nationella kulturpolitiska målen ska uppnås bl.a. genom samspellet mellan de offentliga parterna. De nationella målen behöver därför relateras till regionala strategier och prioriteringar som i sin tur bör relatera till kommunala verksamheter.

Samspelet om kulturportföljen

Samspelet enligt portföljmodellen bör ta sin utgångspunkt bl.a. i att parterna – stat, kommun och landsting – alla tar ett finansiellt ansvar för länets kulturverksamheter. Samspelet omfattar momenten

kartläggning, analys och strategi, uppföljning och utvärdering. Med jämna mellanrum genomförs förhandlingar (se vidare nedan). För att dessa inte ska bli alltför komplicerade och tidsödande bör en fortlöpande dialog föras mellan parterna, dvs. även mellan förhandlingstillfällena.

Landstingen eller de kommunala samverkansorgan har vanligen ansvar för den regionala utvecklingen och tillväxten såväl social som miljömässig och ekonomisk dimension i länet och för hur kulturfrågor kan integreras i dessa processer. Landstingens uppgift i samspelet är att leda den regionala processen med kartläggningar och strategier.

Kommunerna har närhet till och kunskap om medborgarnas behov och preferenser samt för hur kultur kan integreras i övriga kommunala verksamheter.

På flera olika politikområden har underlag utarbetats som stöd för nationella myndigheters och länens eller regionernas arbete. Som exempel kan nämnas att Nutek och Naturvårdsverket under 2006 har sammanställt ett underlag som utgör ett stöd i den fortsatta utvecklingen av länens arbete med miljö kvalitetsmålen.²⁸ Nutek har även påbörjat ett arbete med att utveckla metoder och verktyg för att öka genomslaget av integration och mångfald i det regionala utvecklingsarbetet.²⁹ Glesbygdsverket har under 2006 bidragit med metodstöd, kunskapsunderlag och analyser avseende gles- och landsbygdsområdenas förutsättningar och behov i det regionala utvecklingsarbetet. Vår uppfattning är att statliga myndigheter på kulturområdet bör ha till uppgift att stödja landsting och kommuner med denna typ av underlag i en modell med ökat samspel.

Den regionala och lokala processen inför förhandlingen – att göra många aktörer delaktiga

Ett syfte med en utvecklad och tydlig process bör vara att ge fler möjlighet att bli delaktiga. Här kan processen för framtagandet av de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) tjäna som en känd och prövad modell.

²⁸ Miljömålen i det regionala utvecklingsarbetet, Synergier och målkonflikter, Naturvårdsverkets rapport 5645.

²⁹ Ökad integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet, Nutek R 2007:15.

De regionala institutionerna kommer även fortsättningsvis att stå för en större del av verksamheterna, men utrymme behöver också finnas för nya aktörer. Det finns ett stort antal organisationer och sammanslutningar inom det civila samhället som ägnar sig åt kulturverksamhet nationellt, regionalt eller kommunalt och som får offentligt stöd för detta. Inom det civila samhället finns därför kunskap om de praktiska konsekvenserna av olika modeller för medelshantering och fördelning. Det civila samhället kan bidra till att huvudlinjerna i de beslut som förhandlingarna leder till kan förankras. Det civila samhällets aktörer kan också stå för en koppling till nya kulturella former och uttryck som är under utveckling.

I kapitel 9 föreslår vi att regeringen ska ta ett initiativ till en överenskommelse med den civila sektorn och Sveriges kommuner och landsting. Detta kan innebära en utveckling av relationen mellan det civila samhället och professionella företrädare och verksamheter. Ett sådant samspel kan leda till ett ökat engagemang och delaktighet från föreningar och organisationer i den civila sektorn. I regeringens överenskommelse med Sveriges kommuner och landsting och idéburna organisationer på det sociala området framgår att de ska kunna utvecklas som utförare av tjänster, bl.a. för att stödja framväxten av en mångfald av utförare och leverantörer.³⁰ Detta borde vara relevant även för kulturområdet. Redan i dag fyller ideella föreningar en viktig roll som arrangörer inom musik och dans. Studieförbunden är i detta sammanhang viktiga lokala aktörer som kan behöva lyftas fram.

Kartläggning

Ett viktigt första moment i processen är kartläggning av länets kulturresurser. Den har två syften – dels att få ett handfast och kvalitativt underlag, dels att utmana invanda föreställningar om vad som ska räknas till kulturområdet. Kartläggningen bör omfatta såväl institutioner som föreningars och företags kompetenser och verksamheter. Viktiga verksamheter är inte minst sådana där barn och ungdom är aktiva. Likaså bör nationella minoriteters föreningsliv, funktionshindrades olika sammanslutningar samt föreningar bildade på etnisk grund framhållas.

³⁰ Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges kommuner och landsting, 2008.

Analys, strategi – förhandlingsunderlagets framtagande

Förhandlingsunderlag bör på en grundläggande nivå besvara följande tre frågor:

- vad har vi och kan vi?
- vilka är behoven i länet?
- hur gör vi?

Det finns ett gryende intresse för s.k. *cultural planning* inom landsting och kommuner.³¹ Planeringsinstrumentet är ett sätt att jämställa kulturområdet med andra samhällsområden. Landsting och regionförbund har även börjat visa intresse för de kreativa och kulturella näringarna (se kapitel 10.3).

Den regionala tillväxtpolitiken är ett annat viktigt område som det genom ett utvecklat underlag bör gå ännu bättre att knyta an till. Det finns många exempel på att kulturområdet här varit framgångsrikt men också att det finns förutsättningar för en utvecklingspotential (se kapitel 10.4).

Det bör framhållas att även om förhandlingsunderlaget bör beslutas av landstinget är det viktigt att övriga aktörer är inbegripna och känner sig delaktiga i analysarbetet och utformningen av strategin. Som vi tidigare nämnt kan RUP-processen vara vägledande även för detta sammanhang.

Den statliga uppgiften i förhandlingarna är att diskutera de åtgärder de regionala parterna vill satsa på, utifrån det underlag som tagits fram av dem, och de frågor som prioriterats. Det kan t.ex. gälla tillvaratagande av nationella minoriteters rättigheter och samspelet med miljöfrågor. Vad gäller landstingets förslag till insatser gäller det för den statliga parten att inte hamna i en situation där enskildheter diskuteras. Det är helheten som ska värderas och hur insatserna inom kulturområdet bidrar till de nationella målen. Landstinget ska kunna förklara och motivera sina prioriteringar och redogöra för processen fram till förhandlingsunderlaget.

Det är angeläget att förhandlingsunderlaget utformas på ett sådant sätt att det också kan utgöra underlag till de regionala

³¹ Cultural planning handlar om att genom systematisk kartläggning, av såväl kvantitativ som kvalitativ art, av kulturella resurser få underlag för att föra fram kultur i olika sammanhang. Ett nätverk, av landsting, regioner och kommuner, har bildats 2008 på initiativ av SKL och Regionförbundet södra Småland.

utvecklingsprogrammen.³² Dessa program anger i sin tur inriktningen på länets regionala tillväxtarbete.

Som tidigare nämnts är kommunernas delaktighet en viktig förutsättning för genomförandet av portföljmodellen. Vi vill därför framhålla att särskilda insatser kan behövas för att involvera kommunerna. Vi tror mot bakgrund av detta att pilotprojekt kan övervägas i syfte att stimulera till nya exempel på hur kultursatsningar kan integreras i och samverka med andra samhällsområden som kommunerna ansvarar för – äldreården, företagande, miljö, översiktsplanering, skola etc. Projekten kan handla om att ta fram program och genomföra pilotsatsningar.

Förhandlingsunderlagets disposition

För att staten på ett strukturerat och för alla i väsentliga delar lika sätt ska pröva strategierna och genomföra förhandlingarna bör de olika landstingens förhandlingsunderlag ha en grundläggande gemensam disposition. Det är inte lämpligt att peka ut en sådan med någon större noggrannhet. Detta bör utvecklas i samarbetet med några landsting (se vidare nedan). Vi föreställer oss dock att underlaget bör hantera två dimensioner – dels nationella mål, dels en geografisk dimension som är ett sätt att utforma politiken efter de skilda villkoren och livsmönstren för människor i olika delar av landet. Underlaget bör även behandla frågor som interregionalt samarbete och internationella insatser samt kompetens och kvalitet. Förhandlingsunderlaget kommer därmed sannolikt att få olika innehåll i olika delar av landet.

Indikatorer och utvärdering

En central del i modellen är uppföljning och utvärdering av om de satsade resurserna gett önskade resultat. Det innebär att önskvärda resultat behöver beskrivas och indikatorer på om verksamheterna är på rätt väg behöver tas fram. Här har såväl stat som landsting ett ansvar. Statens ansvar, genom den i kapitel 18 föreslagna nya rollen för Kulturrådet, handlar om att utveckla en modell för förhandlingarna och dess innehåll.

³² Vad som ska ingå i RUP är upp till varje län att bestämma och förhandlingsunderlaget bör uppfattas som kompletterande, inte styrande, till regionala strategier och program.

Uppföljning och utvärdering bör göras dels ur ett institutions- eller genreperspektiv, dels ur ett kulturpolitiskt medborgarperspektiv. Institutions- och genreperspektivet handlar om verksamheternas resultat och tillstånd. Det är angeläget att statistiska underlag samlas in på ett sådant sätt att vissa, relevanta jämförelser mellan skilda typer av institutioner och genrer låter sig göras. Medborgarperspektivet handlar om verksamheternas genomslag och effekter.

Flera kommuner har enligt uppgift genomfört undersökningar om kulturvanor för att planera för sin verksamhet och inte sällan i samverkan med andra kommuner och landstinget.³³ De relevanta kunskaper och erfarenheter som finns regionalt och lokalt bör tas till vara.

Organisatorisk uppstramning – stat och landsting och region

Våra förslag vad gäller statens styrning och organisation återfinns i kapitlen 14–18. Staten ska uppträda som *en* part i förhandlingarna om portföljerna. Även i övrig kontinuerlig samverkan med regionala och lokala parter ska staten vara samordnad. Detta har framförts som ett starkt önskemål vid utredningens kontakter och möten runt om i landet.

Behovet av organisatorisk uppstramning gäller dock inte enbart staten. Även landstingen kan behöva ägna större omsorg åt strukturella frågor. Hur landstingen väljer att organisera sig är dock en fråga staten inte bör ha synpunkter på.

Länsstyrelsens roll i den regionala kulturpolitiken

Det finns i dag 21 länsstyrelser. De ansvarar för närmare ett 40-tal skilda verksamheter, allt mellan allmänna val och överförmyndare. Länsstyrelserna fattar t.ex. beslut om tillstånd av olika slag, tar fram vissa underlag och utövar tillsyn på en rad områden. På kulturområdet har länsstyrelsen ansvar för kulturmiljöfrågorna, men har i dag inte någon roll när det gäller kulturfrågorna i gemen.

Frågan är om länsstyrelsen skulle kunna ta ett större ansvar för kulturfrågorna regionalt och vad det skulle innebära. I Ansvars-

³³ Sveriges kommuner och landsting, 2004, *Om kultur och fritidssektorerna. Deltagande, vanor och nyttjande*.

utredningen beskrivs länsstyrelsens framtida arbete med dels tillsyn, dels tvärssektoriella kunskapsunderlag.³⁴ Länsstyrelsen skulle då kunna sammanställa kunskap och kartlägga kulturella resurser (enskilda underlag tas sannolikt bäst fram av aktörerna själva) samt ställa dessa i relation till andra sektorsperspektiv och relevanta samhällsförhållanden i länet. Ansvarskommittén talar också om s.k. välfärdsbokslut – hur offentliga resurser möter medborgarnas behov. Man kan också ställa frågan om ett operativt ansvar för en kulturverksamhet – kulturmiljön – är en tillräcklig grund för en övergripande roll för kulturfrågorna som helhet.

En jämförelse kan göras mellan länsstyrelserna och de åtta regionala kulturkontor som regeringen (Department of Culture, media and sports) 1999 inrättade i England. Dessa kulturkontor är små organisationer med 4–9 anställda. De utgår från en bred definition av kultur och arbetar med regional utveckling samt för samman organisationer av olika slag som direkt eller indirekt arbetar med kultur i regionen. De regionala kulturkontoren för in kulturfrågorna i annan planering och i landsbygdsutveckling. Den engelska modellen talar för ett vidgat ansvar för länsstyrelserna.

Ansvarskommittén föreslog att länsstyrelserna skulle ha samma organisation som regionkommunerna och följaktligen minska i antal. Statskontoret skriver t.ex. i en rapport 2008 att ”på sikt eftersträvas en harmonisering mellan statens regionala förvaltningsorganisation och de nya regionkommunerna.”³⁵ I rapporten förordas en starkare roll för länsstyrelserna. Där nämns även att ”[l]andshövdingens roll som myndighetschef mer än regionernas företrädare eller utredningsresurs till regeringens förfogande måste markeras.”³⁶ Förvaltningskommittén anser i sitt betänkande att länsstyrelserna kan organiseras till betydligt färre myndigheter.³⁷

Roll och uppgifter för länsstyrelserna har berörts i vår dialog med Sveriges kommuner och landsting. SKL betonar länsstyrelsens tillsynsuppgift, men är i övrigt inte positiva till vidare uppgifter för länsstyrelserna.

Vi menar att länsstyrelsen har en roll i kartläggningsarbetet genom kunskapsunderlag – i bred bemärkelse – och därmed inte begränsat till kunskapsunderlag kopplade till lagen (1988:950) om

³⁴ SOU 2007:10.

³⁵ Statskontoret, *Staten regionalt och lokalt. Modeller för organisation och samverkan*. 2008:3, s. 16.

³⁶ Ibid. s. 19, s. 16. Landshövdingarna skulle på en del av sin tid betraktas som en enhet inom Regeringskansliet.

³⁷ SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till effektivare statsförvaltning*, s. 147.

kulturminnen m.m. eller miljöbalken. Länsstyrelserna kan dessutom medverka i förhandlingarna genom att de bl.a. fördelar bidrag ur kulturmiljövårdanslaget. Denna bidragsfördelning bör ses som en parallell till den modell som vi föreslår – ett associerat anslag (se 12.5.2).

Även om länsstyrelserna blir färre och större och samordnar sin verksamhet kommer deras styrka, som vi har uppfattat det, även framöver att främst röra det regionala perspektivet. Detta faktum, samt att de i dag inte har någon direkt roll för kulturområdet som helhet, gör att vi inte ser länsstyrelserna som alternativ till Kulturrådet i dess nya roll som vi föreslår i kapitel 18 – det nya kulturrådet. Länsstyrelserna bör däremot ha en självklar roll att spela i portföljmodellen.

Vi menar att det är angeläget att länsstyrelsernas arbete med frågor om bl.a. kulturmiljö, miljö kvalitetsmål, samhällsplanering och samhällsbyggnad, jämställdhet, landsbyggdutveckling, integration samt barn och ungdom ingår i den modell för samspel som vi föreslår. På så sätt kan effekterna av statliga och regionala stöd till kultur och näraliggande politikområden som de som räknats upp ovan förstärkas.

Regionala medel som landstingen förfogar över måste samspela inte bara med nationella medel i portföljerna utan även tillsammans med länsstyrelsernas resurser. Den strategiska användningen av olika bidragsmedel bör samspela för att öka effekterna. Därför bör t.ex. planering av användningen ske i nära samverkan mellan aktörerna på länsnivån. Program som t.ex. kulturmiljöprogram som länsstyrelserna tar fram och kulturprogram som tas fram av landsting bör utarbetas i nära samverkan. Olika stöd måste samspela oavsett avsändare för att ge största möjliga effekt för att tillgodose medborgarnas behov.

Sammanfattande fördelar och nackdelar

Modellen bygger på ett demokratiskt synsätt. Den demokratiska aspekten ligger främst i att samspelet inför beslut om resursfördelning förs närmare de regionala och kommunala demokratiska församlingarna och på så sätt närmare medborgarna som är de som berörs av politiken. De får därmed bättre förutsättningar att påverka den. Tanken är ju att den process som leder fram till de

regionala överenskommelserna ska engagera ett stort antal lokala och regionala aktörer.

Det finns också vissa risker med den föreslagna modellen. Den största är kanske att – staten, landsting och kommuner – låser in stora delar av sina kulturpolitiska resurser i en överenskommelse som blir alltför statisk. Möjligheterna att snabbt parera akuta situationer riskerar bli mindre om inte resurser och beredskap för detta finns från början. Detta bör därför beaktas vid den närmare utformningen av modellen.

Det finns också en risk för regional inlåsning av statliga resurser, dvs. att landsting och kommuner ser till att inga kulturpolitiska resurser får ”läcka” ut över de länsgränserna. Därför är det viktigt från framför allt statens sida att i överläggningarna betona vikten av samverkan över region- och länsgränser. En annan faktor är att modellen kan vara resurskrävande både personellt och tidskrävande.

Det är viktigt att det nationella perspektivet i kulturpolitiken inte försvagas i en modell som på detta sätt sätter regionala och lokala förutsättningar i förgrunden. Därför är det i allra högsta grad angeläget för de statliga företrädarna att i hela ”portföljprocessen” betona inte bara den nationella kulturpolitiken utan också att föra in ett internationellt perspektiv och insikten om att kulturpolitiken ingår i ett större sammanhang.

Är en kulturlag ett alternativ?

Ett alternativ till den samverkansmodell som vi föreslår skulle kunna vara en generell kulturlagstiftning. En sådan skulle, efter bl.a. norsk förebild, kunna fastslå det offentliga ansvaret för att främja ett brett spektrum av kulturverksamheter så att alla kan få möjligheter att delta i kulturaktiviteter och uppleva en mångfald av kulturuttryck.

En lagstiftning skulle vara ett sätt att stärka kultur som politikområde samt att ge kultur större tyngd och klarare status som offentligt ansvarsområde. En lagstiftning som skulle reglera den offentliga ansvarsfördelningen för kulturverksamheter skulle dock, bl.a. med hänvisning till den kommunala självstyrelsen, med nödvändighet vara en lagstiftning utan tillsynsmyndigheter och sanktionsmöjligheter. En lag kan endast bli av symboliskt värde i och med att det skulle vara svårt att veta vem den skulle rikta sig till

och vilken typ av kultur eller kulturyttringar som lagen skulle omfatta. En lag kan också, med rätta, ses som ett centralistiskt sätt att styra landstings och kommuners kulturpolitik. Å andra sidan kan en lag bli så allmänt hållen att den inte skulle få något reellt genomslag. Vi därmed inte lagstiftning är alternativ till den modell vi föreslår. Vår modell knyter i stället an till den del av den svenska förvaltningstraditionen som genom dialog och överenskommelser löser gemensamma uppgifter.

Bidrag som ingår i portföljen

Den modell som vi föreslår bygger på att nuvarande bidrag transformeras till större stödenheter. Därför kommer förändringar i de statliga bidragsförordningarna att bli nödvändiga. Det kan t.ex. innebära att det för den regionala portföljen skapas ett gemensamt scenkonstbidrag, men i de tre beskrivna större facken bör finns mindre fack för t.ex. teater, dans och musik samlat. Några detaljerade instruktioner från staten till vem eller vilka dessa olika stöd ska fördelas ges inte. Det avgörande är vad staten och landstinget kommer fram till vid sina överläggningar och i vilken mån de regionala prioriteringarna och förslagen relaterar till de övergripande kriterier som ställs upp i en förordning och till målen för den nationella kulturpolitiken.

En av principerna i förslaget är att de statliga insatser som uttryckligen har lokala eller regionala mottagare inte ska fördelas av en statlig myndighet utan av lämplig instans på regional nivå. Vi kan i sammanhanget även hänvisa till den förvaltningspolitiska kommittén som anser att en uppgift inte bör ligga på en högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till dem som direkt berörs.³⁸

Utifrån ovan beskrivna huvudprincip innebär det att följande bidrag som i dag fördelas av olika myndigheter i stället föreslås ingå i portföljen. Totalt innehåller portföljen cirka 1,2 miljarder kronor för staten att förhandla med landstingen om.

En tabell med vilka belopp och anslag som vi föreslår ska ingå i portföljen återfinns i tabellen nedan.

³⁸ SOU 2008:118, *Styra och ställa*, s. 31.

Tabell 12.1 Statliga kulturanslag i portföljmodellen

STATENS KULTURRÅD	
	Ändamål
Anslaget 1:2 Allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete	
ap. 1 Insatser för allmän kulturverksamhet och utvecklingsverksamhet	Bidrag till länskonsulenter inom dans, bild o. form och mångkultur
Anslaget 1:4 Försöksverksamhet med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel	Kulturpåsen i Skåne län
Anslaget 2:1 Bidrag till Operan, Dramaten, Riksteatern, Dansens hus, Svenska rikskonsorter, Drottningholms slottsteater och Voksenåsen ap. 3 Riksteatern (regionala teaterkonsulenter)	Regionala teaterkonsulenter
Anslaget 2:3 Bidrag till vissa teater-, dans- och musikändamål ap. 1 Bidrag till arrangörer samt vissa aktörer av kulturpolitiskt intresse	Bidrag till arrangörer på teater-, musik- och dansområdena. Bidrag till vissa (namngivna) aktörer av kulturpolitiskt intresse.
Anslaget 3:1 Bidrag till biblioteksverksamhet	Bidrag till folk- och länsbibliotek, utvecklingsbidrag till läns- och regionbibliotek samt lånecentraler och depåbibliotek samt stöd till insatser som ska främja tillgången till biblioteksservice vid folkbibliotek för vuxenstuderande.
Anslaget 4:2 Konstnärlig gestaltning av den gemensamma miljön	Bidrag till konstinköp till folkparker, folkets hus, bygdegårdar och nykterhetsorganisationer
Anslaget 4:5 Bidrag till bild- och formområdet	Verksamhetsstöd till vissa utställare samt bidrag till kollektivverkstäder
Anslaget 8:3 Bidrag till regionala museer	Verksamhets- och utvecklingsbidrag till regionala museer samt stöd till museipedagogiska insatser samt museernas internationella kultursamarbete (del av)
RIKSANTIKVARIÉÄMBETET	
Anslaget 7:1 Riksantikvarieämbetet ap. 2 Kulturarvs-IT	Bidrag till arbetsledning lokal och regionalt
Anslaget 8:3 Regionala museer ap. 3 Bidrag till regionala museer i Skåne län	Bidrag till museer i Skåne län
RIKSARKIVET	
Anslaget 6:2 Bidrag till regional arkivverksamhet	Regionala arkiv
NÄMNDEN FÖR HEMSLÖJDSFRÅGOR	
Anslaget 4:4 ap. 1	Främjande av hemslöjden Konsulentverksamhet

Riksteatern

Riksteatern har inom ramen för sitt anslag prioriterat verksamhet med regionala teaterkonsulenter med 5,1 miljoner kronor årligen.

Filmstöd

Filmen är en viktig del av den nationella kulturpolitiken. Den styrs huvudsakligen genom ett filmavtal mellan staten och den svenska filmbranschen men har även relevans när det gäller resonemang kring samverkan mellan staten och landstingen (och kommunerna). Det gäller t.ex. stöd till regionala resurscentra. De stöd som finansieras enbart av staten och som inte ingår i filmavtalet uppgår till cirka 120 miljoner kronor per år. Med tanke på att hela filmområdet utreds i särskild ordning presenterar vi inte några konkreta förslag vad gäller filmstöden i relation till portföljmodellen.

Associerade anslag

Med associerade anslag avser vi anslag som inte ingår i portföljerna men som bör samspela med dessa för att få ut mesta möjliga effekt. Detta innebär att reglerna för dessa stöd behöver ses och diskuteras i samma sammanhang som de som ska ingå i portföljen. Den avgörande skillnaden är att de inte ska fördelas ut via landstingen utan av ansvarig förvaltningsmyndighet för respektive berörd sfär. Den statliga samordningen i förhandlingen sker genom att den statliga parten, dvs. berörda förvaltningsmyndighet och t.ex. länsstyrelsen samordnar sig och för en dialog med landstinget.

Statens konstråd beställer konstnärliga gestaltningar av konstnärer och köper in konst. Myndigheten förfogar³⁹ över anslag till förvärv av konst för den gemensamma miljön, 33,1 miljoner kronor. Vi har övervägt att låta detta anslag ingå i portföljmodellen. Vi har emellertid gjort bedömningen att anslaget i varje fall initialt inte bör fördelas via portföljmodellen, men på sikt förmodligen bör ingå. Anslag som ingår i portföljen förutsätter motfinansiering, vilket i detta fall skulle innebära nya medel från landstingets sida. Vidare finner vi det angeläget att samordningen av olika frågor

³⁹ Anslaget 4:2 konstnärlig gestaltning av den gemensamma miljön, anslagspost 1 förvärv av konst för den gemensamma miljön.

inom förvaltningsmyndigheten för sfären för samtid, historia och livsmiljö får utvecklas innan en sådan lösning kan komma till stånd.

Riksantikvarieämbetets förfogar över medel för bidrag till kulturmiljövård⁴⁰ anslag för bidragsfördelning är. Bidraget handhas och utbetalas av Riksantikvarieämbetet som årligen efter ett ansökningsförfarande fördelar huvuddelen av anslaget till länsstyrelserna och delegerar beslutanderätten av huvuddelen av bidragsbesluten till dessa. Anslaget uppgår 2009 till cirka 238 miljoner kronor. Av anslaget 4 miljoner kronor fördelas till arbetslivsmuseer⁴¹. Detta bidrag fördelas efter ett årligt ansökningsförfarande till cirka 70 arbetslivsmuseer som drivs av ideella organisationer runt om i landet.

Anslaget till kulturmiljövård får enligt förordningen och regeringsbrevet för 2009 fördelas huvudsakligen till vård av byggnader och fornlämningar men får även användas till arkeologiska undersökningskostnader i samband med bostadsbebyggelse, intrångsersättningar vid kulturresevatsbildningar enligt miljöbalken, inlösen av fornyfynd och fastigheter, konserveringsinsatser, säkerställande av kulturvärden i landskapet m.m. Vård och ersättningar fördelas även med stöd av lagen (1988:950) om kulturminnen (KML).

Vi har övervägt att låta detta anslag ingå i portföljmodellen. Vi har emellertid gjort bedömningen att anslaget inte bör fördelas via portföljerna. Ett skäl till detta är att anslaget i huvudsak används till ersättning och kompensation för kostnader till enskilda till följd av den skyddslagstiftning som finns på området. Det är dock viktigt att landsting och länsstyrelse samordnar sig i den regionala strategin som tas fram inför förhandlingarna. Vi har även övervägt en delning av kulturmiljövårdsanslaget mellan portfölj och Riksantikvarieämbetet och länsstyrelse, för att säkra samverkan mellan verksamheterna, men valt att tills vidare inte föreslå en sådan.

Vi vill framhålla att länsstyrelserna också förfogar över andra medel som är relevanta i sammanhanget, t.ex. utvecklingsmedel av olika slag, insatser för miljö, jämställdhet, friluftsliv och fysisk samhällsplanering. Kulturmiljövårdsanslaget samspelar i dag med många andra regionala medel, bidrar till uppfyllandet av miljökvalitetsmålen, en god fysisk samhällsplanering och regional tillväxt m.m.

⁴⁰ Ramanslaget 7:2 Bidrag till kulturmiljövårdenligt förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård (ap. 1).

⁴¹ Enligt förordningen (2002:979) om bidrag till arbetslivsmuseer.

Länsstyrelsernas resurser på kulturmiljöområdet behöver i hög grad samspara med andra regionala resurser som finns inom länsstyrelsen, inom strukturfonderna samt i landsting och kommuner för att bl.a. kunna klara av exempelvis nya kulturresevatsbildningar och världsarv såväl i dag som i framtiden.

Det uppdrag som länsstyrelsen i Södermanlands län fått om länsstyrelsens framtida roll och som bl.a. omfattar en översyn av arbetsformer och samarbetsformer för kulturmiljöfunktionerna är enligt vår uppfattning ett steg i rätt riktning. Vi tror att närmandet till de fysiska samhällsplaneringsfrågorna som pågår vid länsstyrelserna är rätt väg att gå eftersom det bl.a. tydliggör och kan utveckla sambandet mellan kulturarv, samtid och livsmiljö. Detta ligger även i linje med vårt resonemang om den föreslagna förvaltningsmyndigheten för samtid, historia och livsmiljö. (se kapitel 16).

Vi föreslår även att medlen till de försvarshistoriska museerna runt om i landet ska associeras till portföljmodellen. Medlen uppgår till cirka 30 miljoner kronor och styrs i dag av förordningen (2007:1438) om statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter. Dessa medel har likheter med arbetslivsmuseerna och bör ses i samma sammanhang.

Utöver ovan nämnda anslag kan även andra anslag som staten fortsatt bör fördela direkt till bidragsmottagarna behöva ses som associerade till portföljerna.

12.5.2 Genomförande av modellen

En övergång till portföljmodellen bör ske successivt. Det är viktigt att processen får utvecklas och prövas under realistiska förutsättningar.

Vi har valt att utgå från bilden av en portfölj i vilken en stor del av statens resurser på kulturområdet ryms, men fördelas av landsting efter ingående överläggningar som ska utmynna i en överenskommelse.⁴²

Såväl riksdagen som regionala och lokala beslutande organ prövar varje år prioriteringen av ekonomiska medel inom ramen för sina respektive budgetbeslut. Därför bör överenskommelserna träffas med förbehåll för förändringar till följd av den årliga

⁴² Till skillnad från de s.k. kulturpåsarna på 1990-talet där statens pengar gavs i en klumpsumma till de regioner som deltog i försöksverksamheten med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel (Kalmar län, Gotland, Skåne).

budgetprövningen. Eventuella oenigheter kring tolkning av överenskommelsernas innehåll bör lösas genom fortsatt samspel mellan parterna. Förvaltningskommittén föreslår att det ska bli möjligt att anvisa anslag för en längre period än ett år.⁴³ Blir detta möjligt förenklar det för portföljmodellen.

Samtidigt är det viktigt att den nationella kulturpolitiken också identifierar områden där särskilda insatser är befogade. Det kan t.ex. gälla smala och experimentella kulturformer eller nya uttryck som kräver tid för att hitta sin publik. Det kan också gälla särskilda institutioner, organisationer eller verksamhet i övrigt som är unika och av särskild nationell eller internationell betydelse. I dessa fall kan särskilda insatser från staten vara befogade.

Överenskommelsernas längd bör ge bättre möjligheter för staten att följa upp, utvärdera och analysera de kulturpolitiska insatserna i varje landsting och region. Resultatet av dessa utvärderingar ska sedan ligga till grund för en ny avtalsperiod men kan givetvis också användas som underlag inom hela det kulturpolitiska fältet.

Trots de uppenbara fördelarna med längre bidragsperioder är det angeläget att även på den punkten vara flexibel. All verksamhet passar inte för en lång bidragsperiod och staten måste se till att man inte binder alltför stor del av sina bidragsresurser i så långsiktiga åtaganden att angelägna insatser av projektkaraktär blir omöjliga.

Statens roll i förhandlingarna

Statens främsta roll i förhandlingarna är att bedöma förslag och erbjudanden från landstingen. I den rollen bör staten utgå från de övergripande kriterier som ställs upp i en förordning och från de kulturpolitiska målen.

Staten ska inte gå in i vilka specifika åtgärder som regionen planerar utan se till måluppfyllelsen. Det ligger däremot i statens intresse att efterhöra hur processen regionalt gått till och att många kulturaktörer deltagit i den.

Vi har arbetat med utgångspunkten att regionalisering av anslag förutsätter regional medfinansiering vilket förstås blir en av de faktorer som landstinget har att lägga som sitt förhandlingsbud.

⁴³ SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, s. 69.

Den statliga förhandlingsorganisationen

Den föreslagna förhandlingsmodellen förutsätter förändringar av organisationsstrukturen för förvaltningsmyndigheterna på kulturområdet. En statlig myndighet bör ansvara för förhandlingarna med landstingen om portföljerna och även utvärdera och analysera resultaten på ett övergripande plan. Vi föreslår (kapitel 18) att Kulturrådet ska få en ny roll, där uppdraget att samordna och leda förhandlingarna för statens räkning blir en huvuduppgift. Övriga förslag till förändringar av förvaltningsstrukturen ges i kapitel 14–17.

Innan en ny struktur har genomförts bör det övervägas om en särskild utredare, en förhandlingsperson, bör få i uppgift att inledningsvis genomföra de första förhandlingsomgångarna. Detta bör bl.a. vara avhängigt i vilken takt den samlade förvaltningsorganisation vi förordar kan genomföras. Vi utvecklar närmare i kapitel 18 hur vi ser på de olika myndigheternas roller och uppgifter i portföljmodellen.

Första förhandlingsomgången

En viktig fråga i sammanhanget är hur Sverige administrativt kommer att organiseras i framtiden. I avvaktan på ett beslut, får en lösning prövas som inte är beroende av förslaget om regionkommuner, men som enkelt kan anpassas till en sådan modell.

Det är knappast vare sig rimligt eller praktiskt möjligt för staten att föra förhandlingar med varje landsting var för sig men däremot med flera landsting i förening. Överenskommelser träffas dock med vart och ett. Detta innebär bl.a. att landstingen inte bara får möjlighet att analysera sin egen kulturpolitik i relation till statens, utan också fundera på i vilken omfattning den kan samverka med omgivande läns politik.

Vi har mött företrädare för de tre norrlandslän (Norrbotten, Västerbotten och delar av Västernorrland) som nyligen hos regeringen ansökt om att få bilda en region. Vi har diskuterat med företrädare för dem om möjligheten att dels i samråd utforma detaljerna i en tänkt förhandlingsprocess, dels pröva modellen under realistiska omständigheter i form av en ”pilotmodell”. Andra som skulle kunna lämpa sig för ett sådant första försök skulle, enligt vår bedömning, kunna vara Region Skåne och Västra

Götalandsregionen. Båda dessa regioner har sedan tidigare stora erfarenheter av samverkan med staten inom hela kulturområdet och har till oss uttryckt positivt intresse för att delta. Försökslänsverksamheten upphör i och med 2010 års utgång vilket också gör det lämpligt att Region Skåne och Västra Götalandsregionen är med i den första omgången. Även Gotland har visat intresse för att vara med i en första omgång.

Vi bedömer det knappast praktiskt möjligt att, innan förhandlingarna funnit sin form och myndighetsstrukturen har fallits på plats, genomföra den första förhandlingsomgången med samtliga landsting under ett och samma år. Förhandlingsprocessen bör utvecklas under hand som arbetet pågår. Förslagsvis omfattar den första förhandlingsomgången bara förhandlingar med vart och ett av tre eller högst fyra landsting eller regioner. Målsättningen bör vara att de första överenskommelserna börjar gälla från och med 2011. Vilka som ligger i den första förhandlingsomgången föreslås bero på vilka som själva är beredda att ansvara för en regional process och ta fram regionala underlag enligt den modell som skisserats ovan. Under den andra förhandlingsomgången kan dock samtliga överenskommelser förhandlas och omfatta samma period för alla exempelvis 2016–2020.

Att några landsting går in den första förhandlingsomgången innebär att de erfarenheter som dragits kan användas i nästa förhandlingsomgång. Förhandlingsprocessen förväntas bli enklare och effektivare mellan parterna om regionbildningarna kommer till stånd. En särskild ordning för hur mycket medel som omfattas av den första omgången respektive hur förhandlingar synkroniseras för ett rimligt och, i förhållande till samtliga faktorer som ska beaktas, rättvist resultat bör tas fram av den förhandlingsperson vi föreslår ska tillsättas.

En sådan visserligen utdragen, men kanske tidsmässigt realistisk, förhandlingsprocess skulle innebära att de första överenskommelserna gäller en längre tid än för dem som kommer in i förhandlingar senare. Överenskommelserna löper däremot ut vid samma tidpunkt dvs. förslagsvis 2015. På sikt är alltså tanken att överenskommelserna ska gälla under samma tidsperiod för samtliga och löpa ett år in på varje ny mandatperiod för att därmed ge eventuella nya politiska majoriteter möjlighet att påverka utformningen.

Särskilt om Stockholm

Storstadsområdena har alltid utgjort särskilda resurscentra när det gäller kulturverksamhet. Där finns många av kulturinstitutionerna, dit kommer de internationella gästspelen, dit lockas kulturutövare och upphovsmän. Den kulturella infrastrukturen är ofta väl utbyggd, miljön är dynamisk och inspirerande. Ofta får det positiva effekter även för andra delar av landet.

I samband med bildandet av regionerna Skåne och Västra Götaland i slutet av 1990-talet fördes långa och ibland rätt komplicerade diskussioner om hur ansvaret skulle delas mellan regionen och – i dessa fall – storstäderna Malmö och Göteborg. Ansvarsfrågorna löstes så småningom med s.k. skatteväxling mellan regionen och kommunerna.

För Stockholms del är situationen annorlunda, eftersom staden inte är del av en större formell region och – framför allt – är landets huvudstad. Där finns dessutom bl.a. en rad helstatliga institutioner som gör att kulturutbudet sammantaget blir större än på andra platser. Detta utbud är också lätt tillgängligt för invånarna i de omgivande kommunerna, dock utan att dessa skattevägen bidrar till finansiering av verksamheten. Även i Stockholm har det förekommit en viss uppdelning i ansvar mellan stad och landsting⁴⁴, men faktum kvarstår: Här finns en stor, stark och dominerande storstad i ett förhållandevis svagt kulturpolitiskt län.

Detta medför en alldeles särskild problematik när det gäller tillämpningen av portföljmodellen i Stockholms län. Den bärande principen – att staten träffar överenskommelse med landsting eller motsvarande, men att primärkommunerna ska ha ett stort inflytande över förhandlingsprocessen – går knappast att tillämpa i Stockholms län. Därför är det vår bedömning att Stockholms stad bör behandlas i särskild ordning, men ändå inom ramen för modellen. Redan i dag förekommer samarbete och dialog mellan Stockholms stad och företrädare för staten, t.ex. via Statens kulturråd, när det gäller en rad kulturpolitiska och därmed sammanhängande finansiella frågor.

Vi förespråkar att den föreslagna särskilda förhandlingspersonen får i uppdrag att utarbeta särskilda riktlinjer för statens samverkan med Stockholms stad inom ramen för portföljmodellen.

⁴⁴ Stockholms läns landsting är t.ex. huvudman för Kungl. Filharmonikerna i Konserthuset.

Struktur och uppgiftsfördelning inom samhällsorganisationen

Struktur och uppgiftsfördelning inom samhällsorganisationen har som vi tidigare beskrivit varit föremål för upprepade översyner. Ingen kan med säkerhet säga hur det kommer att se ut. Vi kan konstatera att inom kulturområdet finns många offentliga aktörer på den regionala arenan och att det finns problem med detta som vi inte kan lösa inom ramen för enbart kulturpolitiken. Även dessa aktörers rollfördelning och samspel kommer därför framgent att behöva ses över.

13 Centralt fördelade stöd, konstnärernas villkor och enskild finansiering av kulturverksamhet

13.1 Centralt fördelade stöd – stöd utanför portföljen

I föregående avsnitt redogjordes för vilka statliga stöd som kan ingå i portföljmodellen. Generellt uttryckt är det de stöd som har en regional eller lokal mottagare och som i dag fördelas av statliga myndigheter på kulturområdet. Det föreslås att sammanlagt 1,2 miljarder kronor fördelas genom den nya modellen.

Men ett antal stöd föreslås behållas för fördelning på central nivå. Skälen är i första hand kulturpolitiskt strategiska, som bidragen till de fria grupperna, men kan också vara att stöden till väsentliga delar har en central och övergripande funktion. I det följande behandlar vi dessa stöd. Vi tar också upp generella frågor om konstnärernas villkor samt vissa skattefrågor.

När det gäller vissa stöd som i detta avsnitt föreslås ligga utanför portföljmodellen föreslås en del konkreta förändringar. Dessa redovisas i detta kapitel. I tabellen i avsnitt 13.3 ges en översikt av den stödstruktur som blir följden av våra förslag.

En bärande tanke med den nya bidragsstrukturen är längre bidragsperioder och bidragsförordningar som är mindre detaljreglerade än dagens. Detta gäller såväl portföljmodellen som de stöd som kvarstår för central fördelning.

13.1.1 Stöd till alliansverksamhet och centrumbildningar

Vår bedömning: De kulturpolitiska stöd som går till centrumbildningarna samt till allianserna på scenkonstområdet bör fördelas centralt av den föreslagna myndigheten för konstarterna

Vårt förslag:

- Teater-, Dans- och Musikallianserna slås samman till en gemensam scenkonstallians. De särskiljande dragen i verksamheten kan behållas samtidigt som betydande samverkansvinster och större kulturpolitisk tyngd borde kunna uppnås.

Genom de tre allianserna på scenkonstområdet har ett nytt kulturpolitiskt stöd med en tydlig arbetsmarknadsinriktning inrättats. Bakgrunden är de förändrade anställningsförhållandena inom främst teaterområdet, som inneburit att antalet tillsvidareanställningar minskat kraftigt. Detta har gjort att diskussionen om en ”tredje anställningsform” blivit alltmer intensiv inom både kultur- och arbetsmarknadspolitiken. I korthet går modellen ut på att skådespelare, dansare och musiker kan få anställning i ”sin” allians under de perioder de inte är anlitade på annat håll. Teateralliansen, som etablerades redan 1999, är konstruerad som ett bolag och ägs gemensamt av Teaterförbundet, Svensk scenkonst och Trygghetsrådet. Allianser har också bildats inom dans- respektive musikområdet. Staten bidrog 2008 med sammanlagt drygt 58 miljoner kronor till alliansverksamheterna.

Specifika arbetsmarknadsförhållanden råder på hela scenkonstområdet. Längre eller kortare anställningar varvas med perioder av arbetslöshet. Det finns vissa grundläggande skillnader mellan förhållandena inom teater, dans och musik men likheterna är också stora, t.ex. när det gäller behovet av kompetensutveckling. De anställda vid allianserna har också ett gemensamt behov av att marknadsföra sig gentemot presumtiva arbetsgivare. Många kulturskapare är dessutom verksamma inom flera konstformer. Därför tror vi att det vore en fördel att slå samman de tre allianserna till en gemensam scenkonstallians. Detta skulle på sikt skapa samordningsvinster men det skulle framför allt ge en större kulturpolitisk kraft åt de frågor som man önskar driva gemensamt.

Övriga statliga stöd med koppling till kulturskaparnas arbetsmarknad som i dag fördelas av Kulturrådet – det s.k. Access-

projektet¹, stöd till Centrumbildningarna för förmedlingsverksamhet och daglig träning för dansare – bör även i fortsättningen fördelas centralt².

13.1.2 Kultur i arbetslivet

Vårt förslag:

- Statens kulturråds stöd till Kultur i arbetslivet omvandlas till ett bidrag som möjliggör genomförande samt utvärdering av projekt med syfte att vidga arbetsmarknaden för konstnärer. Stödet bör fördelas centralt av den föreslagna myndigheten för konstarterna.

I diskussionen om kulturskaparnas villkor väcks ofta frågan om i vad mån den kreativa sektorn kan erbjuda en vidgad arbetsmarknad för dessa och ge konstnärlig kreativitet och professionella konstnärer utrymme i nya sammanhang. Det bygger i sin tur på en bedömning att det finns en potentiell arbetsmarknad för upphovsmän och konstnärliga utövare inom näringslivet och inom andra samhällsområden än de vi traditionellt brukar räkna till kulturområdet. Det finns flera exempel på projekt som undersöker möjligheterna att hitta nya områden där professionella konstnärer med hjälp av sina speciella kunskaper och erfarenheter kan bidra till att utveckla verksamheten. TILLT (f.d. AIRIS) i Västra Götaland, Krenova (f.d. ARCIV) i Västerbotten och Skissprojektet – ett bildkonstprojekt som finns på flera håll i landet – är några av de mest omtalade försöken i den riktningen.

Statens kulturråd har ända sedan 1970-talet fördelat ett stöd till kulturverksamhet med arbetsplatsen och arbetsgemenskapen som utgångspunkt. Syftet har varit att öka delaktigheten i kulturlivet och möjligheten till eget skapande. Denna verksamhet omfattar bl.a. ett stort antal projekt där konstnärer av olika slag arbetat inom tillverkningsindustri, offentlig sektor och andra områden. Enligt vår bedömning har erfarenheterna från dessa och andra, liknande

¹ Syftar till att bevara, vårda och tillgängliggöra samlingar, föremål och arkivalier inom hela kulturområdet. Projektet gör det möjligt för institutioner, organisationer m.fl. att med hjälp av statliga bidrag anställa personer som kan utföra särskilda arbetsuppgifter för att uppnå detta mål.

² Accessprojektet kommer enligt budgetpropositionen att upphöra i och med utgången av 2009. Det betyder att stödet till arbetsmarknadspolitiska insatser på kulturområdet för 2010 minskar med ca 25 miljoner kronor jämfört med 2009.

projekt inte kunnat följas upp på ett tillfredsställande sätt. Det finns bl.a. en brist på långsiktighet och struktur.

Därför föreslår vi att stöd till Kultur i arbetslivet omvandlas till ett stöd som möjliggör genomförande och utvärdering av projekt och verksamhet som har till syfte att vidga arbetsmarknaden för konstnärer och upphovsmän. År 2007 fördelades 5,5 miljoner kronor inom ramen för Kultur i arbetslivet. Att använda dessa medel mera systematiskt och långsiktigt samt att kunna bidra till nationella och regionala projekt av bl.a. ovan nämnda slag skulle kunna innebära större kunskap och erfarenhet kring förutsättningarna för en vidgad arbetsmarknad för konstnärer.

13.2 Statens kulturråds branschstöd

De statliga stöden till produktion och distribution av litteratur, fonogram, film och kulturtidskrifter³ brukar gemensamt betecknas branschstöd. Staten går in med subventioner till bokförlag, skivbolag, film- och tidskriftsproducenter för att främja en bred och mångsidig produktion och utgivning. Statens kulturråd fördelar dessa bidrag, med undantag för filmområdet där bidragen i första hand fördelas av stiftelsen Svenska filminstitutet. Även om de bakomliggande kulturpolitiska motiven skiljer sig något mellan de olika stöden, finns det tydliga gemensamma kännetecken. Ofta har någon form av ekonomisk eller strukturell kris legat bakom tillkomsten av stöden.

Förlagskrisen på 1970-talet var t.ex. ett av motiven för litteraturstödet medan strukturförändringar inom skivindustrin bådade för fonogramstödet. Ser man på hur branschstöden utvecklats över tid finns flera likheter. Ofta har det börjat med ett produktionsstöd, därefter har ett särskilt distributionsbidrag tillkommit. Ytterligare andra insatser har lagts till; marknadsföringsstöd för skivbolag, ett prenumerationsstöd för biblioteken eller ett sortimentsstöd för bokhandeln. De grundläggande kulturpolitiska motiven för att stödja dessa branscher har framför allt formulerats i en kulturpolitisk strävan att främja kvalitet, bredd och mångfald i utgivningen och att förbättra tillgängligheten till kulturpolitiskt relevanta produkter av hög kvalitet.

³ I analysen kapitel 6 har vi dock räknat stödet till kulturtidskrifter till projektanslagen.

När det gäller stöd på filmområdet görs en särskild översyn genom den pågående Filmutredningen. Filmutredningen ska redovisa sitt arbete senast den 15 september 2009 (dir. 2008:88).

13.2.1 Litteraturstödet

Våra förslag:

- Det statliga litteraturstödet, liksom stödet till kulturtidskrifter, bör ingå som en del i ett allmänt stöd för kulturpolitiska insatser inom hela litteratur- och biblioteksområdet.
- Vid bedömningen av ansökningar för litteraturstöd ska hänsyn tas till – förutom kvalitet – utgivarens ekonomiska förutsättningar i det enskilda fallet.
- Kriterier och riktlinjer för ett allmänt stöd inom litteratur- och biblioteksområdet formuleras i en ny förordning.
- Stödet bör fördelas centralt av den föreslagna myndigheten för konstarterna.

Bakgrund

Som en del av den nya kulturpolitiken infördes i mitten av 1970-talet ett särskilt statligt utgivningsstöd för kvalitetslitteratur. Det gällde svensk skönlitteratur, klassiker, översättningar, standardverk inom facklitteraturen samt barn- och ungdomsböcker. Dessutom ansågs det angeläget med insatser för att stödja de små kvalitetsförlagen. Detta har sedan byggts ut i flera omgångar, men är till syfte och ändamål i grunden oförändrat. Produktionsstödet skulle ges på titelnivå – ”prövas i det enskilda fallet” – så att det kunde begränsas till den litteratur som av kulturpolitiska skäl skulle främjas. Detta ansågs inte som otillbörlig styrning eftersom inga restriktioner infördes på utgivningen i övrigt.

År 2009 uppgår statens sammanlagda stöd inom litteraturområdet till drygt 124 miljoner kronor. Det omfattar bl.a. stöd till förlagen i såväl produktions- som distributionsledet, stöd till biblioteken för inköp av ny barn- och ungdomslitteratur, stöd till läsfrämjande åtgärder, sortimentsstöd till bokhandeln, lagerstöd till klassiker, litteraturpriset till Astrid Lindgrens minne (ALMA) samt stöd till litterära evenemang. Därutöver fördelas stipendier och

stöd till enskilda författare av Författarfonden. Till detta kommer sänkningen av momsen på böcker och tidskrifter från 25 till 6 procent som gäller från och med den 1 januari 2002.

Litteraturstödet i dag

Litteraturstödet fördelas av Statens kulturråd och kan sökas av förlag eller annan utgivare som är verksam i Sverige och har ett registrerat företag. Stödet kan sökas för skönlitteratur respektive facklitteratur för vuxna, barn- och ungdomslitteratur, bildverk för vuxna, klassisk litteratur, tecknade serier, litteratur på invandrar- och minoritetsspråk, litteratur på de nationella minoritetsspråken samt elektroniskt publicerad litteratur. Litteraturstödet är i huvudsak ett efterhandsstöd, vilket innebär att förlaget söker stöd när boken kommit ut. Undantag kan göras för bildverk och översatta klassiker. För dem kan förlagen söka stöd redan på produktionsstadiet. En bok som beviljats litteraturstöd får automatiskt också distributionsstöd, vilket innebär att den distribueras till samtliga huvudbibliotek i landet.

Särskilda regler styr stödbeloppet. Boken får t.ex. inte vara för dyr i förhållande till antalet sidor. Skälet till detta är att litteraturstödet ska vara prisdämpande. Upplagens storlek kan också påverka stödsumman.

Distributionsstöd innebär att det förlag som fått litteraturstöd för en bok levererar ett exemplar av den stödda boken till landets samtliga huvudbibliotek, totalt 292 exemplar. Själva stödet utgörs av 50 procent av bokens förlagsnettopris (det pris förlaget säljer boken för exklusive moms) multiplicerat med 292.

Det finns en rad andra stöd inom litteraturområdet som är kopplade till litteraturstödet och som har det uttalade syftet att bidra till att främja god litteratur: Utgivningsstöd i serien Alla tiders klassiker, inköp av litteratur till folk- och skolbibliotek, lagerstöd till klassisk litteratur, stöd för läsfrämjande insatser, stöd till internationellt samarbete på litteraturområdet samt sortimentsstöd till bokhandeln samt olika slag av översättningsstöd.

Enligt Statens kulturråds egen statistik behandlades 1 864 ansökningar inom ramen för litteraturstödet olika ämnesområden 2007. Störst antal ansökningar fanns inom kategorierna barn- och ungdomslitteratur (482) och svensk skönlitteratur (430). Av dessa drygt 1 800 ansökningar fick 819 stycken stöd. De förlag som fick

mest pengar var Albert Bonniers Förlag, Alfabetabeta, Atlantis, Norstedts, Ordfront och Rabén & Sjögren. Samtliga dessa fick mellan 1 och 2,3 miljoner kronor var. Av totalt utbetalade 37,1 miljoner kronor gick 9,8 miljoner kronor till dessa förlag. Ungefär likadant har det sett ut under de senaste åren.

Tabell 13.1 Litteraturstöd till de förlag som beviljats högst belopp 2004–2007 (tkr)

<i>Förlag</i>	<i>Totalt 2004–2007</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Albert Bonniers Förlag	9 708	2 735	2 155	2 512	2 306
Norstedts Förlag	7 969	1 848	1 926	2 101	2 094
Alfabetabeta Bokförlag	5 093	1 122	953	1 594	1 424
Bokförlaget Atlantis	7 175	1 238	2 259	1 459	2 219
Wahlström & Widstrand	4 817	1 549	1 119	1 098	1 051
Östlings Bokförlag Symposion	4 277	1 584	1 045	927	721
Ordfront	4 043	907	1 238	867	1 031
Bonnier Carlsen	4 796	1 248	1 674	899	975
Natur & Kultur	3 875	1 324	1 007	717	827
Rabén & Sjögren	3 660	1 225	830	567	1 038
<i>Totalt</i>		<i>14 780</i>	<i>14 206</i>	<i>12 741</i>	<i>13 686</i>
<i>Summa anslag</i>		<i>41 033</i>	<i>41 651</i>	<i>35 432</i>	<i>37 122</i>
<i>Andel</i>		<i>36 %</i>	<i>34 %</i>	<i>36 %</i>	<i>37 %</i>

Överväganden och förslag

En av orsakerna till att litteratur och läsande prioriterades högt på dagordningen för reformerna inom 1970-talets kulturpolitik var den s.k. förlagskrisen, som bl.a. yttrade sig i att flera av de större förlagen minskade sin utgivning. Staten ansåg det angeläget att gå in med ett särskilt stöd. Men det fanns även andra faktorer bakom resonemangen kring ett statligt litteraturstöd, t.ex. att stärka utgivningen av litteratur generellt inom ett litet språkområde. En kulturpolitisk kamp mot "massmarknadslitteraturen" var också ett starkt argument.

På senare år har bokbranschen haft en bättre lönsamhet än för 40 år sedan och den har sedan slutet av 1990-talet regelbundet redovisat höga försäljningssiffror. Den 1 januari 2002 sänktes, som nämnts ovan, momsens på böcker från 25 till 6 procent. Redan året därpå steg försäljningen av både skönlitteratur och fackböcker.

Mellan åren 1998 och 2005 ökade försäljningen av skönlitteratur, facklitteratur och barn- och ungdomslitteratur med närmare 50 procent. Ökningen har fortsatt. År 2007 sålde de svenska förlagen fler böcker än de gjort någonsin tidigare. Mycket tyder dock på att utvecklingen nu håller på att vända. För 2008 redovisar förlagen sämre lönsamhet.

Medan såväl bokbranschen som våra läsvanor har genomgått ganska stora förändringar sedan 1975, har statens litteraturstöd i grunden varit oförändrat. Det har byggts ut och kompletterats men dess grundkriterium – att bedöma litteratur på titelnivå enbart efter kvalitet – har inte förändrats. Stödet reduceras visserligen i relation till upplaga och prissättning, men någon hänsyn till förlagets ekonomiska stödbehov görs inte. I det avseendet skiljer sig litteraturstödet från både fonogram- och kulturtidskriftsstödet.

Detta faktum leder, enligt vår uppfattning, till ett legitimitetsunderskott. Litteraturstödet har ofta kritiserats för att det i hög grad går till stora, ekonomiskt starka förlag som borde kunna bära kostnaderna för hela sin utgivning. Enligt Statens kulturråds redovisningar framgår att ungefär en tredjedel av det totala anslaget till litteraturstödet varje år ges till de större förlagen. I de generella bestämmelser för Statens kulturråds bidragsfördelning som formuleras i regleringsbrevet för rådet för 2009 heter det bl.a. att bidragen ska prövas ”utifrån respektive bidragssökande institutions och organisations verksamhetsmässiga prestation och ekonomiska situation samt utifrån kulturpolitiska prioriteringar.”⁴

Mot denna bakgrund, är det enligt vår uppfattning relevant att reflektera över ett antal grundläggande frågor kring litteraturstödet, t.ex. om litteraturstödet skulle kunna göras mera kulturpolitiskt profilerat och om det till sina tekniska och bedömningsmässiga grunder är relevant och tidsenligt utformat.

Förespråkarna för litteraturstödet, så som det ser ut i dag, brukar framhålla vikten av att det är neutralt i den meningen att alla förlag, stora som små, rika som fattiga, kan söka och få statligt litteraturstöd. Detta garanterar, menar man, en ordning där den konstnärliga kvaliteten faller utslag – inte förlagets ekonomi.

Kritikerna, däremot, skjuter in sin argumentation på just detta: i så gott som alla andra statliga stödordningar görs en bedömning av det ekonomiska stödbehovet, varför inte när det gäller litteraturstödet?

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens kulturråd, generella villkor för bidragshantering.

Möjligheterna till en sänkning eller ett avskaffande av momsen på böcker som ett alternativ till andra stödåtgärder diskuterades redan 1972. Detta förslag fördes inte vidare, utan det ansågs att ett selektivt litteraturstöd skulle få större effekt. I dag har momsen sänkts och vi har fortfarande kvar litteraturstödet.

Mot den redovisade bakgrunden är det vår uppfattning att litteraturstödet behöver ges en tydligare kulturpolitisk profil.

Statens kulturråd, som fördelar stödet, har vid flera tillfällen också framfört sådana synpunkter och anfört såväl administrativa som kulturpolitiska skäl för förändringar. Ett stöd på titelnivå är i vissa avseenden tungt att administrera samtidigt som insatserna, enligt rådets uppfattning, inte haft önskvärd träffsäkerhet.⁵

Vi instämmer i dessa synpunkter och anser att litteraturstödet bör göras om enligt följande övergripande riktlinjer:

- Det statliga litteraturstödet bör vara en del av ett allmänt stöd för kulturpolitiska insatser inom hela litteratur- och biblioteksområdet.
- Vid bedömningen av ansökningar ska hänsyn tas till – förutom kvalitet – det enskilda projektets ekonomiska stödbehov.
- Vid fördelningen ska bedömningen utgå från dels litterär kvalitet, dels kulturpolitisk prioritering.

Vi föreslår således att stödet kan ges till produktion och distribution av böcker och kulturtidskrifter med stöd i de mål som formuleras för den nationella kulturpolitiken och i riktlinjer uttryckta i en särskild förordning. I riktlinjerna bör särskilt uppmärksammas nya tekniska lösningar, internationella satsningar och översättningar från små språkområden.

Det statliga stödet till kulturtidskrifter är en viktig del i det föreslagna allmänna litteraturstödet. Det nuvarande tidskriftsstödet åtnjuter en stor kulturpolitisk legitimitet. Kulturtidskrifterna har under lång tid erbjudit plats för ett litterärt innehåll som i dag har allt svårare att få plats inom medieområdet i övrigt. De utgör också en viktig ”plantskola” för nya skribenter och nya uttrycksformer som kan ha stor betydelse för utvecklingen inom hela det litterära

⁵ Skrivelser till Utbildnings- och kulturdepartementet i oktober 2004 och november 2005. I den senare skriver Kulturrådet bl.a. ”Regelverket bör tillåta att Kulturrådet beviljar utgivningsstöd till kulturpolitisk angelägen utgivning, i stället för produktionsstöd till enskilda titlar. Den kvalitetsbedömning som föregår beslutet ska ta sikte på utgivningens kulturpolitiska aspekt snarare än den enskilda titeln. Det statliga bidraget blir därmed väsentligt mindre detaljstyrande.”

området. Kulturrådet fördelade 16,3 miljoner kronor i produktionsstöd till kulturtidskrifter under 2007.

För att få del av det statliga stödet är det i dag ett krav att tidskriften i fråga går med ekonomisk förlust. Kulturrådet har i olika sammanhang framfört synpunkten att detta negativa ekonomiska incitament bör tas bort från den förordning som reglerar stödet. Vi delar den uppfattningen och föreslår att frågan behandlas i samband med översynen av samtliga förordningar som i dag reglerar stödet till litteratur och kulturtidskrifter.

Nuvarande förordningar inom området bör alltså – i den mån det bedöms relevant – upphöra och som nämnts ersättas av en övergripande reglering i förordningsform. Vid utformningen av en ny reglering bör EU:s statsstödsregler beaktas.

13.2.2 Fonogramstödet

Våra förslag:

- Det statliga fonogramstödet bör ingå i ett allmänt stöd för kulturpolitiska insatser inom hela musikområdet.
- Kriterier och riktlinjer för ett allmänt stöd inom musikområdet regleras i en ny förordning.
- En analys av hur, och i så fall i vilka former, statliga insatser kan ge mest effekt specifikt på fonogramområdet bör göras. Denna analys bör ta hänsyn dels till den tekniska utvecklingen och debatten kring upphovsrätten, dels till de övriga behov som finns inom branschen.
- Stödet bör fördelas centralt av den föreslagna myndigheten för konstarterna.

Statliga medel till fonogramverksamhet, dvs. utgivning av musik på skiva, kassett och cd, har funnits sedan slutet på 1960-talet. Det var inledningsvis en av Rikskonserters uppgifter från och med 1968 genom utgivningen på skivmärkena Caprice och Expo Norr⁶. År 1982 inrättades ett särskilt bidrag för produktion och utgivning av fonogram på Statens kulturråd. Samma år startade produktionen av den musikhistoriska antologin *Musica Sveciae* inom ramen för Kungl. Musikaliska Akademiens verksamhet. Några år senare kompletterades produktionsstödet – precis som var fallet inom

⁶ Utgivningen på Caprice finns fortfarande kvar.

litteraturen – med ett distributionsstöd i form av inrättandet av ett statligt subventionerat distributionsbolag som ett dotterbolag till Rikskonserter.

I början av 2000-talet fick Statens kulturråd regeringens uppdrag att under en treårsperiod pröva nya former för stöd inom området, bl.a. mot bakgrund av en snabb teknisk utveckling och en i övrigt starkt föränderlig bransch. Kulturrådet föreslog då bl.a. att de produktioner som fick fonogramstöd skulle distribueras till landets folkbibliotek och att det utvecklingsstöd som införts på försök, riktat till mindre och medelstora fonogrambolag, skulle permanentas.

I dag finns tre former av stöd:

- Produktionsstöd – stöd till produktion, distribution och marknadsföring av ett ännu inte utgivet fonogram.
- Marknadsstöd – stöd för distribution och marknadsföring av ett redan utgivet fonogram.
- Utvecklingsstöd – stöd i form av en fast summa under en begränsad period för att sökanden (bolag eller liknande) ska kunna utveckla verksamheten.

För 2008 uppgick Statens kulturråds anslag för bidrag till fonogram och musikalier m.m. till 10 122 000 kronor.

Vi kan konstatera att fonogrambranschen under senare år genomgått stora förändringar. De fysiska ljudbärarna har i hög grad ersatts av andra distributionsformer. Tillgängligheten till musik har både förbättrats och försämrats. Utbudet via internet är närmast obegränsat. För att tillgodogöra sig detta krävs dock i dag såväl teknisk utrustning i form av en dator och förmågan och kunskapen att hitta det man söker. Antalet traditionella skivaffärer med brett sortiment och sakkunnig personal, där man kan köpa musik på en fysisk skiva har minskat.

Dessa förändringar leder givetvis till en rad frågeställningar med anknytning till det statliga fonogramstödet.

Förutom att en viss tveksamhet kan resas mot att staten bedömer fonogram på titelnivå, är det nästan ofrånkomligt att reflektera över vilka behov som i dag bör vara kulturpolitiskt prioriterade inom denna bransch. Kostnaderna för den som vill spela in och få ut sin musik har med teknikens hjälp sjunkit. Samtidigt har den nya tekniken inneburit nya problem. Enligt uppgifter från

fonogramområdets branschorganisationer är ett omfattande investeringsstöd det som skulle kunna ge förutsättningar för att kunna vidmakthålla och utveckla en bred och mångsidig fonogramutgivning i Sverige i framtiden.

Överväganden och förslag

Enligt vår bedömning bör fonogramstödet avvecklas i sin nuvarande form och ingå i ett allmänt stöd för kulturpolitiska insatser på musikområdet, liknande det som ovan föreslagits för litteraturområdet.

En särskild analys av hur, och i så fall i vilka former, ett statligt branschstöd kan göra mest effekt på fonogramområdet bör göras skyndsamt. Denna bör ta hänsyn dels till den tekniska utvecklingen och debatten kring upphovsrätten, dels till de övriga behov som finns inom branschen.

Kriterier och riktlinjer för stödet bör regleras i en förordning.

13.3 Stödet till de fria grupperna

Vår bedömning:

- Stödet till de fria grupperna inom scenkonstområdet kvarstår för central fördelning och bör fördelas av den föreslagna myndigheten för konstarterna.
- Inom ramen för fördelning av stödet bör prioriteras att höja bidragsnivån till de grupper som får stöd.
- Stödet till arrangörer inom teater, dans och musik föreslås i tillämpliga delar ingå i den föreslagna portföljmodellen.

Bakgrund

De s.k. fria grupperna finns företrädesvis inom scenkonstområdet. Statens insatser för att stödja dessa har över tid fått en allt större betydelse och framför allt för många av de fria teatergrupperna är det årliga verksamhetsstödet en förutsättning för att man ska kunna bedriva verksamhet över huvud taget.

Statens stöd till dessa grupper har utvecklats successivt och har sina rötter i 1950- och 60-talens statliga stöd till bl.a. sommarspel

och turnéer samt i det särskilda utrustningsstöd som från mitten av 1960-talet utgick till "arrangörer av tillfällig teaterverksamhet."⁷ Men det var inte förrän i början av 1970-talet som begreppet "teatergrupp" blev en del av den kulturpolitiska begreppsvärlden. 1969/70 gick 275 000 kronor till "uppsättningskostnader och utrustning vid teatergrupper med verksamhet av experimentell natur" i kulturbudgeten. I denna formulering har vi också en del av förklaringen till fenomenet fri grupp: De var avantgardistiska, experimentella och kände sig inte hemma i den tidens institutioner.

Kännetecknande för de fria grupperna – formellt sett – är att de saknar huvudman och ett formulerat kulturpolitiskt uppdrag. I den översyn av statens bidragsgivning till de fria teatergrupperna, som Statens kulturråd gjorde 2006, konstaterades bl.a. att dessa fick ca 6 procent av det totala statliga scenkonstanslaget⁸ men svarar för ca 20 procent av utbudet. Statens kulturråd har under de senaste åren fördelat ca 50 miljoner kronor till ett 70-tal fria teatergrupper, företrädesvis som produktionsstöd. Vissa av dessa grupper har ett treårigt bidrag och får därmed möjlighet att skapa en mera långsiktig planering av sin verksamhet⁹.

Fria grupper inom den nutida dansen har för det mesta formen av tillfälliga grupperingar kring en koreograf och en specifik produktion. Bidragen till de fria dansgrupperna och koreografernas verksamhet kommer företrädesvis från staten, endast ett fåtal kommuner och landsting och regioner utanför storstadsområdena ger produktionsstöd. Generellt sett har utvecklingen inom hela dansområdet varit positiv sedan början av 2000-talet. De statliga anslagen har ökat kraftigt, liksom engagemanget från regionala och lokala aktörer.

Staten har lämnat stöd till fria musikgrupper sedan 1973. Från en blygsam start, där resurserna fördelades mellan 21 grupper, växte snabbt behoven. I dag får ca 150 grupper inom många olika genrer årligen dela på ca 10 miljoner kronor i statligt verksamhetsbidrag. Inom detta område är staten så gott som ensam offentlig bidragsgivare. Under de senaste åren har det statliga bidraget utgjort ca 17–18 procent av gruppernas intäkter medan stöd från kommuner och landsting stannat vid ett par procent.

⁷ Diskussionsunderlag angående frigruppsanslaget för teater, dans och musik, Kulturrådet 2004.

⁸ Inklusivt de nationella institutionerna Operan, Dramaten och Riksteatern.

⁹ Formellt sett får Kulturrådet besluta om stöd för enbart ett år i taget, men kan ange en inriktning för en längre period. Kulturrådet har sedan 2008 ett bemyndigande avseende 80 miljoner kronor att besluta om bidrag för kommande år.

Överväganden och bedömningar

De fria grupperna inom scenkonstområdet har under de senaste dryga 30 åren varit ett angeläget inslag inom den nationella kulturpolitiken. De har vitaliserat institutionerna och de har på ett konkret sätt bidragit till att förverkliga en av kulturpolitikens viktigaste målsättningar: att sprida professionell kultur till människor över hela landet. I dag är begreppet ”fri grupp” knappast relevant som en motpol till institutionerna. Dessa båda kategorier överlappar varandra – det finns ett livaktigt flöde av idéer, utövare och publik mellan dem. Vi bedömer det som lämpligt att behålla bidragsgivningen till de fria grupperna på central nivå av flera skäl, åtminstone i ett första skede.

Grupperna är – särskilt inom teater och dans – i hög grad ett storstadsfenomen. Även om flera grupper ursprungligen kommer från olika håll i landet, hamnar de så småningom ofta i Stockholm, Göteborg eller Malmö. Det gör att de fria grupperna som kulturpolitisk resurs knappast går att ”fördela” geografiskt på samma sätt som t.ex. institutioner och organisationer. Skådespelare, dansare och koreografer är starkt beroende dels av de produktionsresurser som finns i storstäderna, dels möjligheter till andra uppdrag under perioder då de inte repeterar eller medverkar i en föreställning.

Trots perioder av gynnsam arbetsmarknad och ekonomiska tillskott i form av höjda statliga anslag har de fria grupperna inom framför allt teaterområdet signalerat fortsatt svåra arbetsvillkor. Statens kulturråd har i sin bidragsgivning under senare år starkt drivit kravet att grupperna ska tillämpa gällande kollektivavtal för att kunna höja löner och ersättningar till sina medlemmar.

Även om allt fler gör detta, är det en lång väg kvar till målet. För att kunna täcka personalkostnader som löner, sociala avgifter och pensionsavsättningar hos de fria teatergrupperna skulle det statliga stödet behöva fördubblas, alternativt skulle hälften av de fria grupperna behöva lämna stödsystemet.

Vår bedömning är att det inom ramen för fördelning av stödet bör prioriteras att höja ersättningsnivån till de grupper som får stöd. Detta innebär – med oförändrad budget – att det ges större bidrag till färre grupper.

Det är också viktigt att den positiva utvecklingen inom dansen ges förutsättningar att fortsätta. Detta kan göras bl.a. genom att stödet till arrangörsnätverken utvecklas och att handlingsprogrammet för den professionella dansen fullföljs. Det

programmet introducerades av Kulturrådet 2005 på regeringens uppdrag. Det är också viktigt att de fria grupperna och koreograferna inom området ges bättre arbetsvillkor.

Vid en redovisning som Statens kulturråd, Konstnärsnämnden och Dansens Hus gjorde i september 2008 framkom att de offentliga resurserna till dans under de senaste åren hade förstärkts kraftigt, att nätverk som Dansnät Sverige successivt hade blivit allt större och allt mera aktiva samt att – som en följd av detta – flera nya dansscener hade tillkommit. Sammantaget kan man säga att dansen skapat sin egen struktur, inom och utanför befintliga system, och stärkt sin position nationellt.

De fria dansgrupperna och koreograferna är i ännu högre grad än både musiker och skådespelare beroende av den infrastruktur och de resurser som finns i storstadsområdena. Ändå kan dansen nå ut över stora delar av landet utan att behöva lita helt till regionala eller lokala institutioner. Arrangörsnätverken har visat att det går att hitta andra distributionsformer än de kulturpolitiskt traditionella. Med tanke på att dansen är inne i ett dynamiskt utvecklingsskede där ännu inte alla delar av en starkt struktur är på plats, bör stödet till de fria dansgrupperna och koreograferna kvarstå för central fördelning. Det är viktigt att intentionerna och förslagen från Statens kulturråds Handlingsprogram för den professionella dansen även i fortsättningen får vara riktninggivande.

Vår bedömning är att bidragsgivningen till de fria grupperna bör behållas centralt. Förutom de skäl som översiktligt redogjorts för ovan, kan tilläggas att fria grupper i kulturpolitiska sammanhang är en nationell företeelse. De ska kunna turnera över hela landet utan att känna några regionala eller lokala begränsningar. Den konstnärliga kvaliteten, som är den bedömningsgrund som de offentliga stöden till de fria grupperna vilar tyngst på, kan också ha olika innebörd ur ett nationellt respektive lokalt eller regionalt perspektiv. Detta ska givetvis inte hindra enstaka grupper från att – för längre eller kortare tid – medverka i verksamhet kring vilken staten och region eller landsting träffar överenskommelse inom ramen för portföljmodellen.

De arrangörsstöd som i dag finns inom framför allt musik och dans, och som riktar sig till lokala arrangörsföreningar, föreslås ingå i portföljmodellen.

En fortsatt större flexibilitet bör, enligt vår bedömning, prägla hela frigruppsanslaget. Detta betyder att bidragen kan variera från enstaka projektbidrag till verksamhetsstöd på mellan ett och fem

år. Detta bör bl.a. leda till förutsättningar för en bättre framförhållning och en mera långsiktig planering när det gäller gruppernas verksamhet. Det bör övervägas om verksamhetsstödet till de fria musikgrupperna kan ingå i det allmänna stöd inom musikområdet som föreslås under 13.2.2.

En uppställning över de anslag som vi föreslår ska kvarstå för central fördelning återfinns i tabellen nedan.

Tabell 13.2 Kulturbudgetens bidragsanslag för central fördelning

Bidragsfördelande myndighet	Anslag	Ändamål
STATENS KULTURRÅD	Anslaget 1:2 Allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete	Bidrag för att främja utveckling och förnyelse inom kulturområdet bl.a. barn- och ungdomskultur och för att "främja dansen i hela landet", stöd till centrala amatörkulturorganisationer, bl.a. till Sverigefinska Riksförbundet, kulturverksamhet på arbetsplatser, insatser för att öka tillgängligheten till kulturlivet för personer med funktionshinder, lokalhållande organisationer, länsbildningsförbund, centrumbildningarna för bl.a. arbetsförmedlande insatser
	ap. 1 Insatser för allmän kulturverksamhet och utvecklingsverksamhet	
	ap. 2 Bidrag till alliansverksamheter,	
	ap. 3 Bidrag och andra insatser för nationella minoriteter	Teateralliansen, Dansalliansen och Musikeralliansen
	ap. 4 Bidrag till internationell och interkulturell kulturverksamhet	Bl.a. Finskspråkig teater, Tornedalsteatern, Sverigefinska biblioteket och Judiska biblioteket
	Anslaget 1:3 Skapande skola	Bl.a. organisationer inom området som bl.a. Hanaholmens kulturcentrum
	Anslaget 1:7 Sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet	Bidrag till kulturell verksamhet i skolan
		Acessmedel

Bidragsfördelande myndighet	Anslag	Ändamål
	Anslaget 2:2 Bidrag till regional musikverksamhet samt regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner	Bidrag till samarbete med tonsättare
	Anslaget 2:3 Bidrag till vissa teater-, dans- och musikändamål ap. 1 Bidrag till fria teater- dans- och musikgrupper, arrangörer samt vissa aktörer av kulturpolitiskt intresse ap. 2 Fonogram och musikalier	Verksamhetsstöd för fria grupper inom scenkonstområdet, bidrag till gästspel av nationella och internationella ensembler Bidrag för framställning och utgivning av fonogram, bidrag till notutgivning m.m.
	Anslaget 3:2 Bidrag till litteratur och kulturtidskrifter	Litteraturstöd, stöd till kulturtidskrifter, litteraturpriset till Astrid Lindgrens minne, stöd till läsfrämjande insatser samt övriga insatser på litteratur- och biblioteksområdet m.m.
	Anslaget 4:5 Bidrag till bild- och formområdet	Bidrag till organisationer inom bild- och formområdet, bidrag till Akademien för de fria konsterna
RIKSARKIVET	Anslaget 6:1 Riksarkivet och landsarkiven	Nämnd för enskilda arkiv för fördelning till enskilda arkiv
RIKSANTIKVARIE- ÄMBETET	Anslaget 7:1 ap. 1 Riksantikvarieämbetets ramslag	Organisationer inom kulturmiljöområdet
	Anslaget 7:2 Bidrag till kulturmiljövård ap. 1 Bidrag till kulturmiljövård ap. 2 Bidrag till arbetslivsmuseer	Bidrag till vård, byggnadsvård och kulturstöd vid ombyggnad m.m., fornminnes- och kulturlandskapsvård, kulturresevat och kunskapsunderlag Arbetslivsmuseer
STATENS KONSTRÅD	Anslaget 4:2 ap. 1	Konstnärlig gestaltning av den gemensamma miljön Förvärv av konst för den gemensamma miljön

13.4 Orkesterutredningen

Våra bedömningar:

- Tillgången till orkestermusik över landet bör ha en jämnare geografisk fördelning. Detta borde kunna göras genom omprioriteringar av de statliga insatserna. Större resurser bör avsättas för turnéer med svenska och utländska orkestrar i Sverige. Särskilda satsningar bör göras i de delar av landet som inte har egna orkesterinstitutioner eller där en utveckling på området får anses kulturpolitiskt motiverad. Detta bör kunna regleras inom ramen för den portföljmodell som vi föreslår.
- Frågan om nya statliga uppdrag för orkestrar respektive länsmusik bör också lösas inom ramen för portföljmodellen.

Vi ska, enligt direktiven, i vårt arbete väga in de förslag som Orkesterutredningen (SOU 2006:34) presenterade i sitt betänkande och de synpunkter som kom fram i den efterföljande remissbehandlingen.

Orkesterutredningen pekar på att den klassiska musiken alltid har haft en stark position inom det etablerade kulturlivet, något som bl.a. lett till stora satsningar på utbildning av tonsättare och musiker samt tillkomsten av konserthus och andra institutioner. Ambitionen att föra ut den ”goda musiken” till många människor har funnits inom ramen för den offentliga kulturpolitiken i hela västvärlden. Den stora symfoniorkestern i sig är också en unik företeelse, ”en enorm koncentration av energier – konstnärligt, ekonomiskt och historiskt.”¹⁰

26 av de 28 orkestrar Orkesterutredningen var i kontakt med hade någon form av statligt stöd. Av dessa hade 15 ett särskilt orkesterstöd medan de övriga 11 finansieras delvis med hjälp av det statliga bidraget till regional musikverksamhet eller bidraget för musikteaterverksamhet.

Trots att orkestermusiken har en lång historia kan konstateras att utbyggnaden av de professionella orkestrarna i Sverige är av relativt sent datum. Många tillkom under 1970- och 80-talen.¹¹

¹⁰ Orkesterutredningen (SOU 2006:34), s. 18.

¹¹ Symfoni- och kammarorkestrar, tillkomstår: Stockholms Filharmoniska Orkester 1902, Göteborgs Symfoniker 1907, Symfoniorkestern Norrköping 1912, Gävle Symfoniorkester 1912, Helsingborgs Symfoniorkester 1912, Malmö Symfoniorkester 1925, Sveriges Radios Symfoniorkester 1965, Camerata Nordica, Oskarshamn 1974, Umeå Symfoniorkester 1977,

Orkesterutredningen konstaterar att statens engagemang har varit kraftfullt och tydligt. Antalet anställda musiker bara i de sju symfoniorkestrarna¹² har t.ex. fördubblats sedan början av 1970-talet.¹³

Men orkestrarna har stora problem framför sig. Utredningen hänvisar till internationella jämförelser som pekar på risken för fallande publiksiffror, sjunkande bidragsnivåer och ökade kostnader för dirigenter och solister. Orkesterutredningen pekar på statistik från perioden 1998–2003 när man redovisar ett stort publikbortfall hos de 15 orkestrar som får orkesterbidrag från staten. Kulturrådets senaste publicerade statistik redovisar dock en publikökning på 10 procent mellan åren 2004 och 2005.

När det gäller finansieringen är det – menar Orkesterutredningen – svårt att skapa sig en tydlig bild av dess olika delar. Statsbidrag riktat till regional musikverksamhet har t.ex. under många år använts för orkesterverksamhet. Slutsatsen blir att vi i dag inte vet hur mycket offentliga medel som totalt sett går till orkesterverksamhet i Sverige. Utredarna pekar också på en rad andra problem: Den samtida konstmusiken spelar en mycket liten roll i repertoaren för orkestrarna. Endast några få orkestrar beställer t.ex. nya verk av samtida tonsättare inom ramen för ordinarie budget. Inte heller särskilt många svenska solister eller dirigenter får plats i orkestrarnas program. Genusfrågorna och jämställdheten – som diskuterats intensivt inom hela scenkonstområdet under senare år – verkar hos orkestrarna vara en utpräglad ”icke-fråga”. Orkestrarna vet för lite om sin publik. Det finns förvånansvärt få publikundersökningar som kan ligga som grund för strategier för publikarbete och publikrekrytering.

Orkesterutredningens förslag

Utredningen lämnar förslag som riktar sig såväl mot orkesterverksamhet som mot regional musikverksamhet och det fria musiklivet.

Musica Vitae, Växjö 1980, Jönköpings Sinfonietta 1985, Värmlands Sinfonietta 1988, Uppsala Kammarorkester 1988, Nordiska kammarorkestern, Sundsvall 1990, Norrbottens Kammarorkester 1991, Västerås Sinfonietta 1991, Svenska Kammarorkestern Örebro 1995. Men den allra äldsta svenska orkestern är Kungl. Hovkapellet på Operan i Stockholm som räknar sina rötter tillbaka till 1520-talet.

¹² Symfoniorkestern Norrköping, Malmö Symfoniorkester, Göteborgs Symfoniker, Kungl. Filharmoniska Orkestern, Stockholm, Sveriges Radios Symfoniorkester, Gävle Symfoniorkester, Helsingborgs Symfoniorkester.

¹³ Källa: En del av världen, Kungl. Musikaliska Akademien och Svensk Scenkonst 2005.

Denna musiklivets ”trefot” är utgångspunkt för Orkesterutredningens resonemang kring bättre samverkan mellan musiklivets olika delar. Staten bör bli tydligare när det gäller uppdragen både till orkestrarna och till länsmusikorganisationerna. Därför föreslås att regeringen formulerar riktlinjer för ett nytt, bredare orkesteruppdrag och att Kulturrådet får i uppdrag att – i samråd med de regionala huvudmännen – presentera nya riktlinjer för den regionala musikverksamheten. Dessutom bör resurserna till det fria musiklivet förstärkas, bl.a. för att de större ensemblerna och mindre orkestrarna inom konstmusikområdet ska kunna fortsätta att vara ett viktigt komplement till institutionerna.

Det nya orkesteruppdraget bör, enligt utredningen, bl.a. syfta till att stärka spridningen av orkestermusik till en bred publik, ge orkestrarna ett ansvar både för vår tids konstmusik och det konstmusikaliska kulturarvet, att särskilt beakta verksamhet för barn och unga, att slå fast orkestrarnas ansvar att samverka med övriga delar av musiklivet samt att arbeta med jämställdhetsfrågor.

Dessutom föreslås Kulturrådet få i uppdrag att se över statsbidragssystemet för orkestrarna, länsmusiken och för musikteater- och operaverksamhet samt få besluta om vilka orkestrar som ska vara berättigade till statsbidrag.

Remissvaren

Många av remissinstanserna tar i sina övergripande synpunkter upp frågan om en mera utvecklad dialog mellan staten och de regionala och lokala huvudmännen för orkestrarna. Vissa anser t.o.m. att det skulle behövas en total översyn av det statliga engagemanget i hela musiklivet. Såväl de enskilda länsmusikorganisationerna som landstingen tycker i allmänhet att staten borde bli tydligare dels i vad den förväntar sig av orkester- och länsmusikverksamhet, dels när det gäller de statliga stödsystemen. Rikskonserters roll visavi orkestrarna bör ses över och Kulturrådet bör få större resurser för att kunna utveckla sitt engagemang inom området.

Ett nytt orkesteruppdrag

En överväldigande majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget om ett nytt orkesteruppdrag men många har synpunkter på hur det bör utformas.

Ett nytt länsmusikuppdrag

Remissinstanserna är däremot över lag kritiska till förslaget om ett nytt länsmusikuppdrag. Anledningen är främst att detta innebär att staten skulle stå för högst 50 procent av det offentliga bidraget till länsmusiken i fortsättningen. I dag ligger statens totala andel av finansieringen en bit över 50 procent men är hos enskilda länsmusikorganisationer betydligt högre.¹⁴ Många är starkt kritiska till att förslaget presenteras utan några konsekvensanalyser och några fruktar att – om det blir verklighet – kan betyda att vissa länsmusikorganisationer försvinner. I flera remissvar efterlyses en grundlig översyn av statens totala stöd till den regionala kulturverksamheten och några anser också att förslaget innebär en kostnadsöverväldning från staten till den kommunala nivån.

Det fria musiklivet

När det gäller de förslag till åtgärder och resurser som riktas mot det fria musiklivet, finns en klar skillnad i inställning mellan å ena sidan länsmusik- och orkesterinstitutionerna och deras huvudmän samt, å den andra, företrädare för det fria musiklivets organisationer och grupper. Institutionerna tycker det är viktigt med en förstärkning av det fria musiklivets resurser, men inte på bekostnad av orkestrarnas och länsmusikorganisationernas ekonomiska trygghet. Det fria musiklivet vinner inte på en sådan omfördelning eftersom deras företrädare skulle få färre arbetstillfällen är ett återkommande argument. Flera remissvar efterlyser en analys där man ser hela det regionala musiklivet i ett helhetsperspektiv. Remissinstanser som företräder det fria musiklivet har av naturliga skäl en mer reservationslöst positiv inställning till förslagen.

¹⁴ Musik 2004-2005. Kulturen i siffror 2007/1, Kulturrådet 2007.

Överväganden och förslag

Orkesterverksamheten i Sverige har varit föremål för åtskilliga utredningar under årens lopp. Även länsmusiken har behandlats i flera utredningssammanhang, bl.a. med utgångspunkt i statens förhållandevis stora ekonomiska engagemang.¹⁵ Även om Orkesterutredningen lagt tyngdpunkten på orkesterinstitutionerna, finns aspekter på den regionala musikverksamheten, länsmusiken, med i betänkandet. Detta beror bl.a. på att flera landsting har symfoniorkester eller kammarorkestrar inom ramen för sin länsmusikverksamhet, som på vissa håll är finansierade såväl med statliga orkesterbidrag som med länsmusikpengar. Ett förtydligande av statens uppdrag till orkestrarna respektive den regionala musikverksamheten och en renodling av bidragssystemen har länge diskuterats inom musiklivet.

Geografisk obalans

Utbyggnaden av den professionella orkesterstrukturen i Sverige har koncentrerats till två tidsperioder: På 1910-talet, då staten inrättade ett mindre bidrag för orkesterverksamhet, samt på 1970- och 80-talen – också då som svar på olika kulturpolitiska initiativ. I dag finns – enligt Orkesterutredningens egen definition – större symfoniorkestrar i Stockholm (två), Göteborg, Malmö och Norrköping. Mindre symfoniorkestrar finns i Gävle och Helsingborg, operaorkestrar i Stockholm (två), Göteborg och Malmö och i kombination med annan verksamhet även i Karlstad (Värmlands Sinfonietta) och Umeå (Symfoniorkestern vid Norrlandsoperan). Därutöver finns kammarorkestrar i Luleå, Sundsvall, Falun, Örebro, Uppsala, Västerås och Jönköping, stråkorkestrar i Oskarshamn och Växjö samt blåsorkestrar i Visby, Göteborg, Linköping och Stockholm.

Av dessa 26 orkestrar är endast tre belägna norr om Gävle. Dessa tre orkestrar – två mindre symfoniorkestrar och en kammarorkester – ska försörja hela den norra delen av landet med orkestermusik, medan resten av Sverige har tillgång till 23.

¹⁵ Musik för miljoner – en utvärdering av länsmusikreformen 1994, Bredd, kvalitet och mångfald 1998, orkester.nu, Svenska orkestrar och deras verksamhet 2000, samtliga rapporter från Kulturrådet.

Enligt vår bedömning är det viktigt att det förs ett resonemang kring vilka kulturpolitiska insatser som skulle kunna kompensera denna geografiska obalans.

Repertoar

Orkesterutredningen tar också upp frågan om orkestrarnas likartade repertoar. De svenska orkestrarna spelar företrädesvis musik av tonsättare födda på 1800-talet och har en låg andel samtida musik på sina repertoarer. Framför allt de större symfoni-orkestrarna uppvisar enligt Orkesterutredningen en påtaglig ensidighet i programsättningen.¹⁶ I stället hänvisas ofta den nya musiken till särskilda "reservat" i form av festivaler som GAS-festivalen i Göteborg, den nyligen nedlagda Stockholm New Music eller Stockholmsfilharmonikernas årligen återkommande tonsättarfestivaler.

Den nya musikens svaga ställning visar sig också i antalet beställningar av nya verk till orkestrarna.

Nya uppdrag

Orkesterutredningen för fram förslag kring de statliga uppdragen såväl till orkestrarna som till den regionala musikverksamheten. I dag finns särskilda s.k. sektorsmål för statens musikpolitik som handlar om eget utövande, tillgänglighet, kvalitet, utveckling och förnyelse samt musikområdets kulturarv. Den statliga bidragsgivningen till såväl orkestrar som länsmusik regleras genom en särskild förordning om statsbidrag till regional kulturverksamhet där det i § 3 heter att statsbidraget ska syfta till att möjliggöra en mångsidig verksamhet av hög kvalitet.¹⁷

För statsbidrag till länsmusiken har Kulturrådet antagit nya riktlinjer inför 2009.

En viktig utgångspunkt för den föreslagna portföljmodellen är den dialog om inriktningen av den statliga och regionala kulturpolitiken som staten och landstingen genomför. Det är därvid viktigt att staten anger syftet med och målen för den verk-

¹⁶ Hos Svensk Musik/STIM finns ca 3 500 orkesterverk, 330 operor och 6 850 kammar-musikverk deponerade. De flesta har inte spelats mer än en gång. Källa: Konstnärerna i kulturpolitiken, Konstnärsnämnden 2007.

¹⁷ Förordning (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet.

samhet man förväntar sig av sina insatser på musikområdet. Däremot är det landsting som i samråd med "sina" kommuner väljer hur man vill disponera det statliga anslaget till musik. Man kan således välja att satsa på antingen orkester eller länsmusik eller, som i dag på flera håll, båda. Detta har inte staten några synpunkter på så länge målsättningarna för musikverksamheten i stort uppfylls. Genom förslaget till nytt statsbidragssystem bedömer vi att förslaget om de nya uppdragen är beaktat.

Ny musik

Det är av flera skäl viktigt att peka på det som Orkesterutredningen anför om geografisk spridning och repertoarinriktning. Enkelt uttryckt kan detta beskrivas som att staten i dag stöder ett 20-tal orkestrar inom ett begränsat geografiskt område och med en i hög grad likartad repertoar. Detta strider mot flera av den statliga kulturpolitikens grundläggande målsättningar om bredd, kvalitet och mångfald. Dessa förhållanden har diskuterats åtskilligt under årens lopp men inga avgörande förändringar har skett. Enligt vår bedömning är det angeläget att vidta kraftfulla åtgärder för att stärka den samtida konstmusikens ställning.

Den konstmusik som komponeras i dag – i Sverige och i andra länder – har ofta ett brett anslag och anknyter till många olika musiktraditioner. Inom begreppet "ny konstmusik" rymms en mängd olika stilar som borde kunna locka en betydligt större publik än den som hittar till konserthusen i dag. Orkesterutredningen visar dock att institutionerna vet ganska lite om både den publik de har och den de kan få med hjälp av relativt blygsamma marknadsföringsinsatser. Beställning av nya verk sker i dag mestadels med hjälp av särskilda bidrag från bl.a. Rikskonserter, Kulturrådet och Konstnärsnämnden. Ändå kan med fog hävdas att merparten av de tonsättare som får beställningar av nya verk inte får rimlig ersättning för sitt arbete. Det är därför av största vikt att staten tillsammans med berörda parter löser ersättningsfrågan på ett sätt som både stimulerar till fler beställningar och ger bättre ersättning till tonsättarna.¹⁸

¹⁸ Kulturrådet har ett särskilt stöd som riktar sig till institutioner inom hela scenkonstområdet och som syftar till att stimulera beställningar av ny musik. Granskar man utfallet, visar det sig att behovet av ny musik är stort och finns inom ett brett fält. Ansökningar kommer från såväl stora institutioner som fria grupper och arrangörer. Det är i hög grad

Förutom detta bör särskilda statliga insatser göras för att markera vikten av ett långsiktigt och målinriktat stöd till den nya musiken. Detta kan ske genom att staten ger särskilt stöd till festivaler eller orkestrar och ensembler som på olika sätt gör strategiska och långsiktiga insatser på detta område. Frågan bör också beaktas i anslutning till statliga insatser på fonogramområdet. Det blir en uppgift för den föreslagna myndigheten för konstarterna att överväga åtgärder som ligger i linje med den inriktning vi här föreslår.

13.5 Efter Framtidens kultur – behov av en ny fristående aktör

Vår bedömning: När den nuvarande Stiftelsen framtidens kultur upphör finns det behov av en annan bidragsgivare som på motsvarande sätt kan utgöra ett alternativ till de etablerade bidragsgivande instanserna på kulturområdet.

Bakgrund

Under vårt arbete har vi fått åtskilliga bevis för att en ”fri” bidragsaktör som Stiftelsen framtidens kultur är mycket betydelsefull för kulturlivet. Stiftelsen bildades genom ett regeringsbeslut i juni 1994 med kapital från de upplösta löntagarfonderna och har fram till och med utgången av 2008 fördelat närmare 800 miljoner kronor till närmare 2 500 projekt. Stiftelsen fördelade i september 2008 de sista bidragen och kommer att upplösas 2011 efter en treårig avvecklingsperiod.

Syftet med Framtidens kultur har varit att främja ett vitalt kulturliv genom att ge bidrag till långsiktiga och nyskapande kulturprojekt. Detta rimmar väl med de från kulturlivet sedan länge starkt uttryckta önskemålen om kulturpolitiska ”riskpengar”. Men bidragen från Framtidens kultur har också gått vid sidan om de gängse bidragsordningarna, vilket har uppfattats som obyråkratiskt och flexibelt.

andra tonsättare än de etablerade som kommer ifråga för beställningar inom ramen för detta stöd.

Framtidens kultur har betonat den konstnärliga kvaliteten men även haft ett lokalt och regionalt utvecklingsperspektiv i sin verksamhet. Stiftelsen har bl.a. engagerat sig starkt i förutsättningarna för ett lokalt, småskaligt kulturliv samtidigt som den tagit till sig även de stora och svåra kulturpolitiska frågorna, som t.ex. förnyelsen av kulturinstitutionerna.

Men den största betydelsen har Framtidens kultur ändå haft som stimulansfaktor för utveckling och experiment i stora delar av ett kulturliv som bara har plats för storskaliga experiment på institutionsnivå och som sällan tillåter några konstnärliga misslyckanden.

Enligt vår bedömning är det dessutom ett antal andra viktiga faktorer som starkt bidragit till den framgång som stiftelsen haft under sin snart 15-åriga verksamhet. Framtidens kultur nådde snabbt en stark legitimitet i kulturlivet, säkert till del för att det ansågs vara ett modernt alternativ till en delvis förstelnad bidragsstruktur, men framför allt för att man tidigt lade sig vinn om en transparens och tydlighet i beslutsfattandet och ofta använde sig av sakkunniga experter från konst- och kulturlivet när det gällde bedömningar av olika slag.

En klart uttalad tidsbegränsning av uppdraget bidrog också till detta, liksom det faktum att verksamheten sköttes av en liten administration. Stiftelsen ansågs som en fri aktör – samtidigt som den var en del av den nationella kulturpolitiken. Den var dock inte anslagsfinansierad utan verksamheten grundades på ett engångsvis tilldelat grundkapital. Just detta tror vi starkt bidragit till stiftelsens relativa frihet. Kanske kan man här tala om ett verkligt ”armlängds avstånd”.

Vi föreslår nu en förändrad statlig bidragsstruktur, främst i form av ett nytt sätt för staten att samverka med regionala och lokala aktörer vid fördelning av statsbidrag på kulturområdet. Vi tror att den föreslagna portföljmodellen har stora förutsättningar att bidra till en positiv utveckling av kulturpolitiken inom hela det offentliga samhället. Även i de fall de statliga bidragen kvarstår för central fördelning blir de mer flexibla genom ett antal större ”bidragspotter” inom olika konst- och kulturområden.

I de flesta fall rör det sig också om längre bidragsperioder som föregås av förhandlingsliknande överläggningar mellan företrädare för staten och bidragsmottagarna.

I ett sådant system är det enligt vår bedömning nödvändigt med en fri aktör som självständigt och på tvärs mot den rådande

strukturen kan gå in med projekt- och utvecklingsstöd, t.ex. när nya konst- och kulturformer eller okonventionella samarbetsmodeller ska prövas. Därför är det angeläget att Stiftelsen framtidens kultur får en efterföljare. Samtidigt kräver en sådan ny organisation ekonomiska resurser av betydande omfattning.

Vår bedömning

Stiftelsen framtidens kultur hade ett startkapital på 529 miljoner kronor, vilket möjliggjordes genom nedmonteringen av löntagarfonderna. Enligt vår uppfattning skulle en ny, motsvarande stiftelse behöva ett grundkapital på minst ca 200 miljoner kronor. Med tanke på de restriktioner som finns kring att upprätta statliga stiftelser bör också andra organisationsformer övervägas. Ett stiftelsekapital på 200 miljoner kronor skulle medge en förbrukning av ca 30 miljoner kronor under 7–8 år. Den nivå Framtidens kultur hade för årlig fördelning var visserligen högre men sänktes successivt, eftersom det visade sig att vad de flesta nyskapande projekt behöver är strategiska starkapital i ett tidigt skede. Dessa behöver inte alltid vara så stora. Därför kan 30 miljoner kronor per år anses tillräckligt för att kunna göra konkreta insatser.

Våra direktiv ger oss inte utrymme att, utan omfattande omprioriteringar från andra delar av kulturpolitikens område, lämna förslag på att anslå medel av den storleksordning det här är fråga om – och som vi bedömer är nödvändig.

Vi kan dock notera att regeringen i budgetpropositionen för 2009 starkt betonade betydelsen av Framtidens kultur och också att regeringen uttrycker sin avsikt att återkomma med förslag på hur det fria kulturlivet, institutioner och organisationer inom kulturlivet skulle kunna stärkas. Vi ser positivt på detta.

13.6 Om konstnärernas villkor

Våra bedömningar: Utöver de förslag som lämnas i detta kapitel bör följande förslag ha positiva effekter för konstnärernas villkor

- en ny modell för fördelning av statliga medel till den regionala nivån (portföljmodellen),
- insatser för att utveckla frågor om entreprenörskap för konstnärer,
- inriktningen av kulturpolitiken som en s.k. aspektpolitik,
- en ny förvaltningsstruktur.

Medel som frigörs genom omorganisationen av Rikskonserters verksamhet och som inte i övrigt in-tecknas bör ingå i de medel som fördelas av den föreslagna myndigheten för konstarterna.

13.6.1 Konstnärer och konstnärspolitik

Någon allmänt vedertagen definition av begreppet konstnär finns knappast. Ibland används konstutövare, på 1970-talet var kulturarbetare det vanligaste begreppet. Det har i utredningssammanhang gjorts flera försök att definiera begreppet, men varken utbildningskriterier eller fackförbundstillhörighet har bedömts vara tillräckligt. Inte ens formuleringen ”den som vid varje tidpunkt yrkesmässigt utövar konstnärlig verksamhet” fann nåd inför 1975 års konstnärspolitiska utredning.

Konstnärspolitiska begreppet är fortfarande flyktigt. I vår text används begreppet konstnär synonymt med konstutövare, kulturskapare eller upphovsman inom litteratur, teater, dans och musik, bild och film.

Enligt Arbetsförmedlingen kultur (Af Kultur) sysselsätter kulturbranscherna cirka 80 000 personer.¹⁹ Det motsvarar ungefär två procent av hela arbetsmarknaden. Av dessa är ca 60 000 arbetstagare och knappt 20 000 egenföretagare enligt SCB:s beräkningar för 2006. Den långsiktiga utvecklingen går mot fler egenföretagare och färre tillsvidareanställda inom hela branschen. Tillväxten av egenföretagare ligger, enligt Af Kultur, på mellan 10 och 15 procent per år samtidigt som antalet anställda minskar. Under

¹⁹ Arbetsmarknadsprognosen för kulturarbetsmarknaden 2008.

åren 2006 och 2007 ökade antalet arbetstillfällen inom kulturbranscherna med mellan 5 000 och 6 000. Det är en extremt hög tillväxt och vi får enligt Af Kultur gå långt tillbaka i tiden för att hitta en motsvarighet. De senaste prognoserna visar dock på en vikande trend och Af Kultur befarar att åtskilliga arbetstillfällen kommer att försvinna under 2009.

Utmärkande är att mindre än tio procent av konstutövarna i dag beräknas ha en fast anställning. Kulturarbetsmarknaden i stort har en mycket stor andel frilansande löntagare och egenföretagare i jämförelse med den arbetande befolkningen i Sverige i stort där 83 procent har en fast anställning.²⁰

Konstnärspolitik

Begreppet konstnärspolitik introducerades i och med den stora parlamentariska kulturutredningen 1995. I en omfattande utvärdering av den nationella kulturpolitiken under perioden 1974–1994 förklarades begreppet innefatta ”insatser på tre nivåer: kulturpolitiska insatser som syftar till att människor ska kunna bli delaktiga i konstnärliga upplevelser, konstpolitiska insatser som görs för att respektive konststart ska utvecklas och slutligen mer specifika konstnärspolitiska insatser som direkt tar sikte på att förbättra villkoren för enskilda konstnärer och grupper av konstnärer.”²¹

När det gäller de samlade effekterna av denna konstnärspolitik konstaterade utredningen bl.a. att antalet konstnärer nära nog hade fördubblats mellan 1975 och 1990 och att AMS hade intagit en generös och innovativ hållning till kulturlivet ”och uppmuntrat många olika initiativ för att främja efterfrågan på kultur och konstnärer också utanför de reguljära konstmarknaderna”²² samt att ersättningssystemen förbättrats. Konstnärernas villkor hade i allt högre grad blivit en arbetsmarknadsfråga.

²⁰ Källa: Konstnärsnämnden/SCB.

²¹ 20 års kulturpolitik 1974-1994. En rapport från Kulturutredningen, SOU 1995:85.

²² Ibid.

Arbetsmarknadspolitik

I 1995 års kulturutrednings huvudbetänkande uppmärksammades detta och den tidigare så idealiserade synen på konstnärerna som en del av kulturpolitiken hade förbytts mot en ganska krass bedömning av förutsättningarna för konstnärerna att leva på sitt konstnärskap. Utredningen konstaterade bl.a. att arbetsmarknadspolitik och kulturpolitik ibland kunde sammanfalla på ett övergripande plan, men för det mesta var helt skilda världar. Prioriteringarna var sällan desamma ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv som ur ett kulturpolitiskt. Dessa båda synsätt kunde till och med motverka varandra och staten hade, enligt utredningen, flera skäl att engagera sig i det bristande samspelet mellan dessa båda politikområden men kanske framför allt vidta åtgärder mot den bristande balansen på kulturarbetsmarknaden.

Utredningen föreslog bl.a. att arbetsmarknadspolitiska medel skulle föras över till utbildnings- och kulturområdena. Obalansen mellan tillgång och efterfrågan på kulturarbetsmarknaden stärktes under hela 1990-talet. I betänkandet *Arbete åt konstnärer*²³ betonades vikten av att kulturpolitiken återtog initiativet när det gällde att definiera den konstnärliga arbetsmarknaden och föreslå åtgärder för att förändra den. De förhållandevis stora belopp som genom arbetsmarknadspolitiken kanaliserades till kulturområdet bidrog till överetableringen av konstnärer och förstörde marknaden för de konstnärer som var etablerade, ansåg utredningen. I regeringens proposition föreslogs bl.a. att insatserna för konstnärerna skulle förstärkas genom – återigen – att efterfrågan skulle stimuleras. Anslagen till fria musikgrupper, arrangörer och till institutionerna höjdes och man lade grunden till det som skulle bli Teateralliansen – ”en tredje anställningsform inom teatern”.

Som ett resultat av utredningen *Konstnärerna och trygghetsystemen*²⁴ fick Konstnärsnämnden ett utvidgat uppdrag att bevaka konstnärernas ställning vad gällde skatter och de sociala trygghetsystemen.

²³ SOU 1997:183.

²⁴ SOU 2003:21.

13.7 Konstnärernas ekonomiska villkor

13.7.1 Stöd till konstnärer

De statliga stipendierna och andra ersättningar direkt till konstnärerna är en liten post i kulturbudgeten. Den har bara vid två tillfällen under 2000-talet utgjort mer än tre procent av den totala budgeten (fyra procent åren 2000 och 2004).²⁵ År 2007 anslogs 310 miljoner kronor av en budget på totalt närmare 10 miljarder kronor.

Ungefär en tredjedel av denna summa fördelas av Konstnärsnämnden. 2007 fördelade nämnden ca 110 miljoner kronor i stipendier och bidrag till ca 1 600 konstnärer inom bild och form, musik, teater, dans och film. I sin egen utvärdering av verksamheten säger Konstnärsnämnden bl.a. att dess stipendier generellt sett har en mycket positiv inverkan på konstnärernas möjligheter att livnära sig på sin konst, inte bara som ett välkommet ekonomiskt tillskott utan också för att stipendierna i sin tur genererar större inkomster från den konstnärliga verksamheten.²⁶

Även på regional nivå finns sedan lång tid tillbaka stöd i form av bl.a. stipendier till konstnärer. Stöden utgör i regel en mycket liten del av landstingets eller regionens kulturbudget och den är starkt minskande. Enligt uppgifter i Kulturrådets statistiksammanställning Kulturens finansiering 2007, har de samlade insatserna i form av stipendier och ersättningar till kulturskapare totalt sett sjunkit från 19,3 till 5,1 miljoner kronor på tio år.

En sammanställning av de resurser landsting och regioner använde för stöd till konstnärer 2005 visar att det i merparten av länen handlade om mellan 100 000 och 500 000 kronor totalt under året. De två som låg i topp var paradoxalt nog den största regionen (Västra Götaland 1,4 miljoner kronor) och ett av de minsta länen (Halland 0,95 miljoner kronor).²⁷ Det finns inga uppgifter om vilka insatser primärkommunerna gör inom detta område. En viktig

²⁵ År 2007 var de största andelarna i den statliga kulturbudgeten insatserna för folkbildning (32 %), museer och utställningar (14 %) och teater och dans (13 %). Därefter kom kulturmiljö (8 %), mediefrågor och allmän kulturverksamhet (7 % vardera), musik (5 %), arkiv (4 %), bibliotek, litteratur o. kulturtidskrifter (3 %), film och medier (3 %), ersättning till konstnärer (3 %) samt bild, form, konsthantverk (1 %). Uppgifter från Kulturens finansiering, Kulturen i siffror 7, Kulturrådet 2008.

²⁶ Konstnärsnämnden. Årsredovisning 2007.

²⁷ Kulturens finansiering, Kulturen i siffror, Kulturrådet 2008.

insats är dock de ateljéstöd som finns inom bild- och formområdet i Stockholm, Göteborg och Malmö.

13.7.2 Konstnärers inkomster

Konstnärsnämnden presenterade i början av 2009 en kartläggning av de professionella konstnärernas inkomstförhållanden²⁸. Undersökningen bygger på ett urval av ca 21 000 konstnärer och är en uppföljning av den undersökning som gjordes 1997²⁹, även den utförd av SCB.

Den nu aktuella undersökningen visar bl.a. på spridningen av inkomsternas storlek, både mellan olika konstnärskyrkor och inom varje kategori. Den visar också, om man jämför siffrorna med uppgifter från 1997 års undersökning, att inte särskilt mycket har hänt på 9–10 år.

Undersökningen befäster bilden av konstnärlig verksamhet som ett låglöneyrke. Hälften av konstnärerna i undersökningen, dvs. drygt 10 000, har mindre än 15 000 kronor i månadsinkomst. Var fjärde får under 8 000 kronor och var tionde mindre än 2 500 kronor per månad. Allt detta ligger väsentligt under vad den yrkesaktiva befolkningen som helhet har i inkomst. Vår analys i kapitel 6 visar att de statliga konstnärstöden tappat i värde relativt stats-tjänstemännens löneutveckling under den senaste 10-årsperioden.

Konstnärsnämndens undersökning visar att konstnärer är en yrkesgrupp med hög utbildning. I det aktuella urvalet har ca två tredjedelar högskoleutbildning. I jämförelse med befolkningen i övrigt visar undersökningen samtidigt att de konstnärligt högskoleutbildade har väsentligt lägre inkomst i alla avseenden. Trots att en stor del av konstnärskollektivet är låginkomsttagare får de inte mer bidragsstöd, dvs. bostadsbidrag, ekonomiskt bistånd m.m. från samhället än befolkningen som helhet. Undantaget är arbetslöshetsförsäkringen. Detta, säger Konstnärsnämnden i sin analys, är kopplat främst till de yrkesgrupper som har korta anställningar, t.ex. dansare, musikalartister och musiker.

Även de konstnärer som tjänar mest ligger på en lägre nivå än befolkningen som helhet. Var fjärde konstnär har en månads-

²⁸ Konstnärernas inkomster – en statistisk undersökning av SCB inom alla konstområden 2004-2005.

²⁹ Konstnärernas verksamhetsinriktning och ekonomiska förhållanden (SOU 1997:190).

inkomst på 21 000 kronor eller mer, var tionde 28 000 kronor eller mer.

44 procent av de undersökta konstnärerna har egen firma och deklarerar inkomst av näringsverksamhet. Motsvarande andel av befolkningen som helhet är 10 procent. Undersökningen redovisar inte antalet konstnärer som arbetar inom aktiebolag eller i ideella eller ekonomiska föreningar. Det framgår av undersökningen att inkomsterna från enskild näringsverksamhet generellt sett är mycket låga. Ofta kompletteras de av löneinkomst från något icke-konstnärligt arbete vid sidan om.

13.7.3 Särskilda frågor

Under denna rubrik behandlas frågor med direkt eller indirekt anknytning till konstnärernas villkor. Det är pensionsproblematiken, som i första hand berör konstutövare vid institutioner på scenkonstområdet, tillkomsten av allianserna inom samma sfär samt frågan om utställningsersättning till bild- och formkonstnärer.

Pensionsfrågan

Det finns två huvudalternativ när det gäller åtgärder som bidrar till att förbättra förutsättningarna för konstnärer att kunna försörja sig på sin konst. Det ena är att höja ersättningsnivåerna – att ge konstnärer rimlig ersättning när de anlitas i olika sammanhang – samt att erbjuda stipendier och stöd. Det andra spåret innebär att de hinder inom lagstiftning och regelverk som försvårar konstnärligt arbete eller försämrar konstnärers möjligheter att försörja sitt konstnärliga arbete så långt möjligt måste undanröjas.³⁰

Problemen i samband med det nya pensionssystemets införande för tio år sedan är ett sådant hinder. Ett långvarigt och svårlöst problemområde har varit de särskilda pensionsvillkor för olika konstnärskategorier och vilka konsekvenser kostnaderna för pensionssystemet får för arbetsgivarna inom den statsfinansierade

³⁰ De specifika mål för statens insatser för konstnärerna som fastställdes genom propositionen 1996/97:3 handlar bl.a. om att skapa sådana villkor för de professionella konstnärerna att de kan "basera sin försörjning på ersättning för utfört konstnärligt arbete" och att regelverken inom alla politikområden ska anpassas så att "rimlig hänsyn tas till konstnärers speciella förhållanden."

sektorn. En allmän bedömning bland såväl institutioner, branschorganisationer, kulturpolitiker och konstutövarna själva är att pensionsproblematiken kan få allvarliga kulturpolitiska konsekvenser om den inte löses. Vi delar den bedömningen. Dansare och sångare har i dag möjlighet att gå i pension vid 41 respektive 52 års ålder om de har en anställning vid en institution som är ansluten till den s.k. PISA-förordningen³¹ om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning). Möjligheten till lägre pensionsålder för dessa kategorier har funnits under lång tid. Orsaken är främst att just dansare och sångare inte bedömts kunna fortsätta i sina krävande yrken fram till ordinarie pensionsålder, men också att institutionerna har en ambition att ständigt prestera resultat av högsta kvalitet. Men alla har samtidigt rätt att stanna kvar i sin anställning till 67 års ålder i enlighet med den förändring i lagen om anställningsskydd³² som infördes för ett antal år sedan.

Enligt uppgift från Statens pensionsverk finns 2 592 konstnärliga anställningar hos 62 huvudmän som omfattas av dessa särskilda bestämmelser.³³ De konstutövare som i dag avgår med pension före 65 års ålder får en viss pension fram till 65-årsdagen (ca 65 procent av slutlön) De riskerar dock att få en avsevärt försämrade pension efter 65 år, eftersom det är livsinkomstprincipen som gäller och dessa grupper har relativt korta karriärer. Konsekvenserna kan bli att allt fler känner sig tvingade att stanna kvar i sin anställning av rent ekonomiska skäl trots att de fysiskt och konstnärligt inte längre klarar av sin uppgift.³⁴

Förändringar vad gäller kostnaderna och formerna för systemet har dessutom gjort det svårt för institutionerna att förutse kostnaderna för pensionspremierna. Konsekvenserna av denna komplexa problembild drabbar såväl enskilda konstnärer som institutionerna på scenkonstområdet. Nyutbildade konstutövare får försämrade möjligheter till anställning samtidigt som verksamheten vid institutionerna riskerar att utarmas konstnärligt. Enligt den uppföljning av pensionsvillkoren inom scenkonstområdet som riksdagens kulturutskott gjorde 2008 finns det en risk för att inslagen av framför allt dans och musikteater kommer att minska vid teaterinstitutionerna som en följd av det ändrade avgiftssystemet.

³¹ Förordningen (1987:1060) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning.

³² Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

³³ Även skådespelare och musiker har rätt till lägre pensionsålder.

³⁴ Pensionsproblematiken inom scenkonstområdet, PM Svensk scenkonst 2007.

Detta är, enligt rapporten, bekymmersamt eftersom det varit en kulturpolitisk prioritering att gynna dansens utveckling och spridning över landet.³⁵ Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska genomföra en översyn av reglerna för tjänstepensioner vid vissa statsunderstödda scenkonstinstitutioner. Översynen ska inriktas på ”att systemet ska vara anpassat till de speciella förhållanden som råder på området” och att kostnaderna för systemet ska vara möjliga för arbetsgivaren att förutse. Utredaren lämnar sina förslag till regeringen under våren 2009³⁶.

I ett tillkännagivande till regeringen lämnar riksdagen i sin bedömning av budgetpropositionen förslag till hur pensionsfrågan bör hanteras³⁷. Förslagen bygger på ovan nämnda rapport från kulturutskottets särskilda uppföljnings- och utvärderingsgrupp. Utskottet föreslår bl.a. att möjligheterna till karriärväxling och karriärutveckling för dansare och sångare med låg pensionsålder ska förbättras, att allianserna inom scenkonstområdet ska byggas ut och att möjligheterna att ge institutionerna bättre planeringsförutsättningar genom att begränsa tjänstepensionsavgiften som andel av utbetald lön för en enskild scenkonstnär bör undersökas. Frågan bereds i Regeringskansliet.

Allianserna

De allianser som under de senaste åren bildats inom teater-, dans- och musikområdena har en ganska lång förhistoria som är nära kopplad till hur arbetsmarknad och anställningsförhållanden sett ut under tidigare perioder. Motiven skiljer sig dock något mellan de tre allianserna. Inom teatern var syftet dels att något balansera den utveckling som under lång tid gått mot allt färre anställningar och en allt större frilansmarknad inom hela scenkonstområdet men också för att motverka en konstnärlig stagnation inom teatern som i grunden orsakades av anställningsstopp och åldrande skådespelarensemblar.

I takt med att denna förändring accelererade växte kraven på ”en tredje anställningsform” som skulle vara ett stöd för skådespelare under de perioder då de inte var i yrkesmässig verksamhet.

³⁵ Uppföljning av pensionsvillkoren inom scenkonstområdet. Rapport från riksdagens kulturutskott 2008.

³⁶ Kommittédirektiv. Tjänstepensioner vid vissa statsunderstödda teater-, dans- och musikinstitutioner (dir. 2008:34).

³⁷ Kulturutskottets betänkande 2008/09:KrU1.

Grunden lades redan i utredningen Konstnärernas villkor³⁸ där utredaren presenterade ett förslag till ökade resurser för yrkesträning inom teaterområdet – något som nästan tio år senare skulle få formen av Teateralliansen. Minskningen av antalet anställningar medförde en allt större belastning på de generella trygghetssystemen.

Det borde finnas särskilda lösningar som tog hänsyn till de speciella förutsättningar på teaterområdet som blivit allt tydligare, ansåg utredningen. Genom att föra över resurser från arbetsmarknadsbudgeten till kulturen, skulle man på sikt kunna uppnå minskade kostnader för samhället samtidigt som det skulle innebära en ökad trygghet för många frilansande skådespelare. Genom nära samarbete mellan avtalsparterna på området – Teaterförbundet och dåvarande Teatrarnas riksförbund (i dag Svensk scenkonst) – kunde frågan föras till riksdagen för beslut. Sålunda inrättades en teaterallians på försök från och med 1999. Det var ett unikt beslut, bl.a. eftersom det innebar ett avsteg från lagen om anställningsskydd genom införandet av långtidskontrakt. Verksamheten permanentades 2001.

Teateralliansen är ett bolag som ägs gemensamt av Teaterförbundet, Svensk scenkonst och trygghetsrådet och har som syfte att på det offentligt stödda teaterområdet ”utveckla en ny anställningsform, som minskar skillnaderna mellan fast anställning och frilansanställning.”³⁹ Bolaget har statligt verksamhetsbidrag från Kulturrådet⁴⁰. Efter antagningarna 2008 är 128 skådespelare anställda vid Teateralliansen, de flesta med minst 10 års yrkeserfarenhet bakom sig. Förutom att ge dessa en anställning under de perioder då de inte anlitas av andra i yrkesmässig verksamhet, ägnar sig Teateralliansen åt kompetensutveckling och artistförmedling. Efter samma mönster har liknande allianser byggts upp inom dansområdet (2006) och musikområdet (2008). Motivet bakom tillkomsten av Dansalliansen var främst att det knappast finns några tillsvidareanställningar alls inom området. Dansområdet behövde dessutom allmänt sett stärkas. Musikeralliansen har framför allt den stora frilanssektorn som främsta incitament.

Sammanlagt får allianserna drygt 58 miljoner kronor i statligt verksamhetsbidrag under 2008. Vi föreslår i avsnitt 13.1.1 en

³⁸ SOU 1990:39.

³⁹ Citat från Teateralliansens webbplats.

⁴⁰ För 2008: 24 036 000 kronor.

sammanslagning av de tre allianserna till en gemensam scenkonstallians.

Utställningsersättningen

1978 träffades ett avtal mellan staten och berörda konstnärorganisationer om utställningsersättning inom den statliga sektorn. Syftet var att ge bild- och formkonstnärer ekonomisk kompensation när deras verk lånas in till utställningar arrangerade av t.ex. statliga museer. Så småningom vidgades den till att omfatta även utställningar som anordnades av t.ex. konstbildande organisationer.

I en översyn av utställningsersättningen, som gjordes av Konstnärsnämnden 2007, konstaterades stora brister och att inte ens statens egna myndigheter tillämpade den, utan hänvisade till särskilda avtal direkt med konstnärerna. Följden blev bl.a. att Kulturrådet fick ett regeringsuppdrag att förhandla fram ett nytt avtal om utställningsersättningen i stället för det som sagts upp 2005. Kulturrådet redovisade uppdraget till regeringen i december 2007, regeringen godkände det nio månader senare och det gäller sedan den 1 januari 2009. Avtalet omfattar statligt ägda institutioner och garanterar konstnärerna högre ersättning för det arbete de lägger ned i samband med utställningar. I syfte att följa upp och utvärdera hur det nya avtalet fungerar finns en av parterna gemensamt tillsatt referensgrupp som har tillgång till de avtal som träffas mellan konstnär och arrangör.⁴¹

Frågor om upphovsrätt

Vår utredning har inte haft i uppdrag att särskilt ta upp frågor om upphovsrätt. Dessa frågor är dock givetvis av stor vikt för konstnärernas inkomster. I kapitel 17 föreslår vi en myndighet för konstarterna som vi menar bör kunna bevaka det kulturpolitiska intresset inom upphovsrättsområdet.

⁴¹ För mer information och tillgång till det kompletta avtalet – se Kulturrådets webbplats www.kulturradet.se

Överväganden och bedömningar

Det finns ett antal nyckelfrågor inom konstnärspolitiken som hänger samman och som knappast går att lösa. Det är först och främst den eviga frågan om hur många konstnärer det goda samhället behöver för att förverkliga sina kulturpolitiska visioner. Detta aktualiserar i sin tur problemet om den lika eviga obalansen mellan tillgång på konstnärer och efterfrågan av deras tjänster. Och för de konstnärer som anlitas – vilka riktlinjer ska de offentliga institutionerna ha upp för att ersätta dem för deras arbete?

Ovan berör vi den sistnämnda frågan genom att referera en färsk undersökning av konstnärernas inkomstförhållanden. Vi kan konstatera att situationen är långt ifrån tillfredsställande. Bild- och formkonstnärer har åtminstone tills nyligen inte fått ersättning enligt de avtal som finns ens av statens egna institutioner. Tonsättare, som anlitas för ett beställningsverk, måste lita till Konstnärsnämndens särskilda stipendier för att klara försörjningen under den tid de komponerar. Dansare, koreografer och skådespelare inom det fria kulturlivet har långt ifrån rimliga ersättningsnivåer. Frilansmusiker framträder för en spottstyver. Exempelen kan mångfaldigas.

Detta är i grunden oacceptabelt. De konstnärer som anlitas inom ramen för den offentliga kulturpolitiken måste få ersättning som ligger på en rimlig nivå i relation till deras arbetsinsatser.

Detta är ett ansvar som alla parter måste ta: kulturpolitiker, institutionschefer, arrangörer och konstnärernas egna organisationer. Fortfarande gäller det som formulerades av 1995 års kulturutredning och som senare fastställdes av riksdagen – att de professionella konstnärerna ska kunna ”basera sin försörjning på ersättning för utfört konstnärligt arbete”.

I samtliga mer omfattande utredningar som gjorts om den nationella konstnärspolitiken har konstaterats att konstnärernas villkor förbättras främst genom att förstärkningar av indirekta stöd. Det syftar bl.a. på att en marknad bör tillskapas genom subventioner till t.ex. arrangörer, organisationer och grupper i form av arrangörsstöd, utvecklingsbidrag och turnébidrag. Det kan också gälla insatser i form av t.ex. förmånliga lån och investeringsstöd.

Många av de frågor som nämns ovan är som sagt svårlösta systemfrågor som antingen kräver lösningar i ett bredare sammanhang eller utredningar i särskild ordning. Vi har inte inom ramen för vårt uppdrag haft möjlighet att närmare behandla dessa frågor.

Vi har dock lagt fram flera förslag som vi bedömer gynnar konstnärernas möjligheter till arbetstillfällen och att leva på sitt arbete.

Utöver de förslag och bedömningar som vi presenterar tidigare i detta kapitel rörande centralt fördelade stöd, orkesterfrågor och behovet av en ny aktör som på motsvarande sätt som Stiftelsen framtidens kultur kan utgöra ett alternativ till etablerade stödordningar är det emellertid vår bedömning att flera av de förslag som presenteras i betänkandet som helhet får positiva effekter för konstnärernas villkor.

Det gäller den nya modellen för fördelning av statliga medel till den regionala nivån (portföljmodellen), insatser för att utveckla frågor om entreprenörskap för konstnärer, inriktningen av kulturpolitik som en s.k. aspektpolitik och en ny förvaltningsstruktur.

När det gäller den föreslagna *portföljmodellen* bedömer vi att kulturområdet och kulturpolitiken genom denna ges förutsättningar att utvecklas och stärkas såväl regionalt som lokalt. Detta bör på sikt borde öka såväl arbetstillfällena som inflytandet för konstnärer. Detsamma gäller förslagen om kulturpolitiken som en s.k. *aspektpolitik*.

Inom området för frågor om *entreprenörskap* och vidgad arbetsmarknad föreslås bl.a. att ett nationellt program för kreativa och kulturella näringar inrättas inom ramen för samarbetet mellan Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. I samband med detta betonar vi vikten av att såväl statliga myndigheter som andra statliga aktörer som arbetar med näringslivsfrämjande frågor, ökar sin kompetens och kunskap om kulturföretagande och dess entreprenörer.

Konstnärs- och hantverksutbildningar föreslås få en ökad inriktning mot entreprenörskap och företagande. Aktörer både inom kulturområdet och inom näringslivet bör dessutom ges i uppdrag att utveckla mötesplatser för kulturföretagare samt att uppmuntra och stödja s.k. inkubatorsverksamhet.

I förslagen om en *ny förvaltningsstruktur* ingår bl.a. förslag till en myndighet för konstarterna. I denna samlas bidragsgivning inom scenkonst-, musik-, litteratur- samt bild- och formområdena och den stöd- och stipendiefördelning som i dag hanteras av bl.a. Konstnärsnämnden och Författarfonden. Detta gör att de konstnärspolitiska frågorna – dit konstnärernas arbetsmarknadsfrågor räknas – enligt vår uppfattning får en större kulturpolitisk tyngd.

Organisationen medger också en mer flexibel bidragsfördelning som på ett bättre sätt än hittills kan svara mot de behov som finns inom olika delar av kulturområdet.

Syftet med den föreslagna myndigheten för samtid, historia och livsmiljö är att såväl konsten som kulturarvet i högre omfattning bör involveras i samhällsutvecklingen. Vår bedömning är att kulturområdets möjligheter till deltagande och genomslag i samhällsprocesser därigenom bör öka. På så sätt bör också nya utkomstmöjligheter för konstnärer på sikt kunna uppstå.

Medel som frigörs genom omorganisationen av Rikskonserters verksamhet och som i övrigt inte in-tecknas bör enligt vår bedömning ingå i de medel som fördelas av den föreslagna myndigheten för konstarterna.

13.8 Vissa frågor om sponsring, donationer och villkoren för enskild finansiering av kulturområdet

Vår bedömning: Det behövs en reell ökning av enskild finansiering som komplement till den offentliga finansieringen av kulturverksamheter. Starka skäl talar för att en förändring av befintliga regler i inkomstskattelagen bör göras.

Ytterligare förbättrade möjligheter för kulturverksamheter att få rådgivning och information från Skatteverket i skattefrågor bör eftersträvas.

13.8.1 Inledning

I direktiven till vårt utredningsuppdrag sägs att betydelsen och nödvändigheten av finansiering från andra källor än den offentliga sektorn måste bejakas. Det hänvisas till att när utrymmet för ökad skattefinansiering varit begränsat har det inneburit att kulturområdet saknat expansionsutrymme. Det framgår vidare att kulturens förankring i samhällets och kulturens frihet bäst värnas när den baseras på stöd från många olika källor. Vårt uppdrag i denna del innebär att vi ska – genom bl.a. internationella jämförelser – finna goda exempel att dra lärdom av. Av direktiven framgår tydligt att vi inte ska lämna förslag till ändringar i den

svenska beskattningen och inte heller ska behandla frågor avseende svensk beskattning.

Vi lämnar därför inget förslag i dessa delar, men eftersom vi har i uppdrag att se närmare på kulturlivets finansiering i vid mening ges här en samlad bild av villkoren för detta. Vi kommer i det följande att ta upp vissa frågor kring avdragsrätt för sponsring och donationer, avskrivningsrätt för inköp av konst, vissa frågor som berör momsområdet och frågan om beskattning av traktamenteser-sättning. Tyngdpunkten ligger på frågan om avdragsrätt för sponsring och för donationer.

Inom ramen för vårt utredningsarbete har vi, i samarbete med Skatteverket, under våren 2008 anordnat tre seminarier om framför allt sponsring och gåvor. Vid seminarierna deltog företrädare för kulturlivet, för myndigheter och institutioner på kulturområdet samt för näringslivet. Nedan återges några av de synpunkter som framfördes vid seminarierna.

Sverige är i västvärlden relativt unikt i sitt synsätt på sponsring och gåvor. I många andra länder accepteras och stimuleras privatpersoner och företag att avsätta medel till att finansiera allmännyttiga verksamheter, t.ex. kultur. Detta trots att statens skatteintäkter kan bli lidande. I dessa länder får samhällsnyttan överväga statens förlorade intäkter.

Den nuvarande svenska synen är närmast den motsatta. Att skattelättnader leder till minskade skatteintäkter har i Sverige bl.a. använts som argument för riksdagen att avslå motioner rörande sponsring. Det är också en grundmurad uppfattning att samhällets stöd till allmännyttiga ändamål ska hanteras av välfärdsstaten och att en årlig och samlad prövning av stödet bör göras i samband med budgetberedningen. Med ett sådant synsätt blir aktiviteter som gåvor och sponsring snarare att betrakta som skadliga för välfärdsbygget.

I Sverige sätter vi ofta likhetstecken mellan staten och samhället. Den civila sektorn – ideella organisationer, folkrörelser och liknande – kompletterar staten som en allmännyttig aktör medan markanden och dess aktörer i många avseenden betraktas som det allmännas motsats. I korthet kan sägas att privat finansiering av samhällsnyttiga aktiviteter som kultur under modern tid ofta setts med skepsis. Vi i utredningen menar att det är angeläget att ändra på det synsättet.

Åsikter för och mot att underlätta enskild finansiering genom ökade skatteincitament rörande sponsring och avdrag för gåvor

Olika röster har hörts i frågan om fördelar respektive nackdelar med att underlätta för sponsring av och gåvor till bl.a. kulturverksamheter. Efter de seminarier, samtal och diskussioner som vi haft med ett flertal representanter för både företags- och kulturfären har följande generella bild framkommit.

Det är både möjligt och önskvärt att förtydliga och förenkla lagstiftningen gällande avdrag för sponsring. Det skulle framför allt innebära en anpassning till internationella förhållanden och en justering av synen på association och imageskapande verksamhet inom dagens företagande. Den invändning som framförts är att en förändrad lagstiftning för avdrag för sponsring kanske inte har den kraft och skulle ge den resurstilldelning till kultursektorn som är önskvärd.

Frågor rörande avdragsrätt för gåvor ses dock ofta på ett annat sätt. Att öppna för skatteavdrag för gåvor till vissa ändamål skulle mer radikalt ändra på vår nuvarande välfärdsmodell och synen på välgörenhet. Kanske skulle det – av ideologiska skäl – kunna innebära en misstro och ett ifrågasättande av vårt nuvarande samhällssystem.

Vi har dock uppfattat att det från företagshåll framförts att det är just här som de stora ekonomiska möjligheterna finns. En genomgående uppfattning – både bland företrädare för näringslivet och kultursektorn – är att en möjlighet till avdrag för gåvor antagligen skulle generera mer medel till konst och kultur än lagändringar gällande avdrag för sponsring.

13.9 Sponsring och gåvor

Kort om begreppen sponsring och gåvor

Vad är då sponsring och vad ingår i begreppet? Vissa ser det som en välgörenhetsåtgärd ämnad att stimulera allmännyttig verksamhet där sponsorns egen nytta är underordnad. Andra – och det får sägas vara den allmänt accepterade åsikten som även kommer till uttryck i rättstillämpningen – är att aktiviteten är till för ömsesidig vinning.

Det kan noteras att begreppet sponsring inte förekommer i den svenska skattelagstiftningen. I inkomstskattelagen (1999:1229) beskrivs rätten till avdrag för ”utgifter för att förvärva och bibehålla

inkomster”. I dagligt tal används begreppet sponsring som en samlingsbeteckning för ekonomiska bidrag från företag till idrott, kultur eller annan allmännyttig verksamhet.

Det finns inte något för alla förhållanden enhetligt gåvobegrepp. Alla former av gåvor torde dock kännetecknas av att tre rekvisit samtidigt är för handen, nämligen förmögenhetsöverföring, frivillighet och gåvoavsikt. Enligt inkomstskattelagen råder i dag ett uttryckligt avdragsförbud när det gäller gåvor. Ibland används begreppet donationer i stället för gåvor. Eftersom det i inkomstskattelagen är begreppet gåvor som används har vi valt att genomgående använda oss av det begreppet.

'Att definiera sponsring är som att försöka harpunera en fjärl i styv kuling'

Det finns inte någon allmänt accepterad ekonomisk eller juridisk definition av begreppet sponsring.

Sponsring brukar dock vanligen ses som ett avtalsförhållande mellan två parter som ingås på affärsmässiga grunder, dvs. utgångspunkten för kontrahenterna är att avtalet ska ge ökade ekonomisk fördelar för båda parter. För att betraktas som sponsring måste motprestationer existera.

Det förekommer dock att både företag och kulturaktörer har en alternativ tolkning, nämligen att sponsring har ett element av välgörenhet i sig, en utgift för företaget som i vissa delar inte bidrar till företagets vinstmaximering utan mer är att härleda till samhälligt eller socialt ansvar. Motprestationen som det sponsrande företaget kan räkna med i den delen är en förbättrad image som kanske på lång sikt bidrar till bättre affärsmässiga villkor och ökad vinst.

Lagregler

Regleringen om avdragsrätt för sponsring och gåvor finns i inkomstskattelagen (1999:1229, IL). I 16 kap. 1 § IL finns den grundläggande bestämmelsen om vilka utgifter som ska dras av i inkomstslaget näringsverksamhet. Motsvarande regler finns i 12 kap. 1 § och 42 kap. 1 § IL avseende inkomstslaget tjänst och

kapital. Dessa regler kompletteras av särskilda regler för varje inkomstslag samt med regler om allmänna avdrag.

Enligt huvudregeln i 16 kap. 1 § IL gäller att utgifter för att förvärva och bibehålla inkomster ska dras av som kostnader vid deklaration av näringsverksamhet. Som nämnts ovan används inte begreppet sponsring i lagtexten. Bestämmelsen i 16 kap. 1 § är generellt utformad och det har därför varit genom rättstillämpningen som den närmare uttolkningen av bestämmelsen har gjorts.

Från huvudregeln om att avdrag ska göras för utgifter *för att* förvärva och bibehålla inkomster finns undantag. En mer generös regel gäller t.ex. i fråga om avdrag för utgifter för forskning och utveckling som *har eller kan antas få* betydelse för näringsverksamheten (16 kap. 9 § IL). Någon uttrycklig definition av forskning och utveckling ges varken i lagtexten eller i förarbetena. Att begreppet är tänkt att vara mycket vidsträckt framgår av exemplifieringen i förarbetena, till forskning och utveckling räknas exempelvis kommersiell och företagsekonomisk forskning⁴². Forskningen kan t.ex. avse administration och distribution, organisatoriska förändringar, förbättrade metoder för planering, kontroll och utnyttjande av stordriftsfördelar.⁴³

Vidare finns särskilda avdragsregler för bidrag till Tekniska museet, avgifter och bidrag till Svenska Filminstitutet och bidrag till utvecklingsbolag (10–12 §§ IL).

I 9 kap. 2 § andra stycket IL ställs upp ett uttryckligt avdragsförbud för gåvor. Som ett undantag från den principen gäller att ett företag i viss utsträckning kan få avdrag för kostnader för reklamgåvor, representationsgåvor och gåvor som har karaktär av personalkostnader⁴⁴.

Gåvor i form av aktieutdelning

Särskilda regler finns när det gäller gåvor i form av aktieutdelning. Enskilda aktieägare kan, utan skattekonsekvenser för vare sig givaren eller mottagaren, donera sin aktieutdelning till allmännyttiga ändamål eller andra skattebefriade mottagare. Förut-

⁴² Se prop. 1970:135, s. 32 ff.

⁴³ Jfr även prop. 1989/90:110, s. 611 f. En dom i Kammarrätten i Stockholm den 20 februari 2006 (mål 6837-03 och 6838-03) visar dock att ett visst samband mellan givarens verksamhet och den forskning som bidraget avser ändå måste kunna påvisas.

⁴⁴ Skatteverkets allmänna råd SKV A 2004:5.

sättningen är att gåvan ges innan bolagsstämman fattat beslut om utdelning.

Möjligheten har sin grund i en dom från Regeringsrätten⁴⁵. I domen tolkar Regeringsrätten bestämmelsen i 42 kap. 12 § IL på så sätt att aktieutdelning tas upp till beskattning när den som har rätt till utdelningen kan disponera utdelningen. Om aktieägaren ger bort sin utdelning innan denne kan disponera den uppstår därför enligt domstolen inte någon beskattning.

Domen innebär att om en aktieägare ger bort sin aktieutdelning innan bolagsstämman i det aktuella bolaget beslutat om utdelning så beskattas inte utdelningen. Normalt sker beskattning med 30 procent av utdelningen. Om utdelningen skulle ha varit 1 000 kronor efter skatt betyder att det obeskattade beloppet 1 430 kronor i stället kan ges bort till annan mottagare. Om mottagaren är skattebefriad sker inte heller någon beskattning hos mottagaren.

Riktlinjer från Skatteverket om avdragsrätt för sponsring

Skatteutskottet föreslog i ett betänkande att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att en prövning bör göras av reglerna kring den skattemässiga behandlingen av utgifter i samband med sponsring. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag⁴⁶. Tillkännagivandet ledde till att regeringen i juni 2004 redogjorde för sin översyn av frågan i en skrivelse till riksdagen.⁴⁷

Regeringens slutsats i skrivelsen var att det – med givna utgångspunkter – vare sig var möjligt eller lämpligt att införa en reglering i syfte att precisera avdragsrätten för sponsring. Regeringen gav i stället i november 2004 Skatteverket i uppdrag att ange närmare riktlinjer för bedömningen av avdragsrätten.

Skatteverket redovisade i juni 2005 riktlinjer för avdragsrätt för sponsring.⁴⁸ I riktlinjerna redogörs för gällande lagstiftning, praxis på området och den tolkning av lagstiftningen som – med utgångspunkt i praxis – Skatteverket rekommenderar. Skatteverket framhåller i skrivelsen att nuvarande regler och rättspraxis ”hindrar inte att det i det enskilda fallet görs en nyanserad bedömning av rätten till avdrag.”

⁴⁵ RÅ 2006 ref. 45.

⁴⁶ Bet. 2001/02:SkU21, rskr. 2001/02:202.

⁴⁷ Skr. 2003/04:175.

⁴⁸ Dnr 130 702489-04/113.

Skatteverket uttalar i riktlinjerna tydligt att sponsringen inte får omfattas av förbudet mot avdrag för gåvor – om sponsringen endast är avsedd att ge sponsorn förbättrad image och goodwill är den att betrakta som gåva och därmed inte avdragsgill.

Vidare framgår bl.a. följande – i det här sammanhanget kortfattat beskrivna – slutsatser av riktlinjerna.

- För avdrag krävs att sponsorn erhåller direkta motprestationer av den sponsrade. Avdrag medges endast för värdet av motprestationerna. Sponsorn erhåller en direkt motprestation från den sponsrade som förväntas ha ett marknadsvärde som motsvarar sponsringsutgiften eller att utgiften är en indirekt omkostnad på grund av att det finns en stark anknytning mellan sponsorns och den sponsrades verksamheter.
- Sponsorn måste kunna redovisa innehållet i sponsringsavtalet. Avtalet kan vara muntligt men bör av bevisskäl vara skriftligt. Av avtalet ska framgå vilka direkta motprestationer som erhålls. Är det fråga om flera olika slag av motprestationer, såsom vid s.k. sponsringspaket, bör ett detaljerat avtal upprättas.
- Motprestationerna ska värderas till marknadsvärdet
- Har sponsorn inte utnyttjat motprestationen medges i normalfallet inte avdrag.

Rättspraxis

Det är framför allt två avgöranden av Regeringsrätten från 2000 som uppmärksammas i – och som kan sägas även ha initierat – debatten kring avdragsrätt för sponsringsutgifter.

Det ena avgörandet avser ett sponsringsavtal mellan dåvarande Procordia-koncernen och Kungliga Teatern AB (Operan).⁴⁹ Av avtalet framgick bl.a. att Procordia skulle ges rätt att i sin marknadsföring omnämna att företaget var huvudsponsor för Operans internationella verksamhet samt utan extra kostnad disponera fem egna föreställningskvällar på Operan per år. Dessutom skulle Procordia erhålla ett visst antal operabiljetter. Det skulle också

⁴⁹ RÅ 2000 ref. 31 I.

finnas möjlighet att i anslutning till premiärföreställningar anordna mottagningar för Procordias gäster.

Skattemyndigheten vägrade Procordia yrkat avdrag för sponsringsbidraget till Operan. Länsrätten biföll inte Procordias överklagande, vilket dock kammarrätten gjorde. Riksskatteverket överklagade till Regeringsrätten.

I sitt avgörande definierade Regeringsrätten sponsring på följande sätt.

Med sponsring förstås i regel att ett företag (sponsorn) lämnar ekonomiskt stöd till en verksamhet av idrottslig, kulturell eller annars allmännyttig natur.

Det konstateras även att det för ett aktiebolag föreligger en klar presumtion för att dess utgifter utgör omkostnader för intäkternas förvärvande eller bibehållande.

I avgörandet uttalade Regeringsrätten att sponsring träffas av förbudet mot avdrag för gåvor om mottagaren inte tillhandahåller någon direkt motprestation och ersättningen inte heller avser en verksamhet hos mottagaren som har ett sådant samband med sponsorns verksamhet att ersättningarna kan ses som indirekta omkostnader i denna. Den omständigheten att sponsringen är ägnad att förbättra sponsorns goodwill och därigenom kan vara kommersiellt motiverad innebär enligt Regeringsrätten således inte i sig att sponsringen förlorar sin karaktär av gåva.

Ett annat avgörande av betydelse är när bryggeriföretaget Falcon AB fick avdrag för sponsring i form av bidrag till Svenska Naturskyddsföreningen och Göteborgs Ornitologiska Förening⁵⁰. Bidragen gick till projekt Pilgrimsfalk. Frågan i målet var om Falcon, som har pilgrimsfalken som symbol och varumärke, skulle medges avdrag för bidrag om sammanlagt 100 000 kronor till två föreningar som arbetar med ett projekt vars syfte är att säkra pilgrimsfalkens fortlevnad i Sverige.

Riksskatteverket överklagade taxeringsnämndens beslut och ärendet avgjordes slutligen av Regeringsrätten gjorde följande bedömning.

Enligt Regeringsrättens uppfattning föreligger sådan anknytning mellan Falcons verksamhet och det av föreningarna bedrivna falkprojektet att Falcons bidrag till föreningarna inte träffas av avdragsförbudet för gåvor. Någon annan grund för att vägra avdrag för bidragen föreligger inte. Falcons talan ska därför bifallas.

⁵⁰ RÅ 2000 ref. 31 II.

Avgörandet visar på att sponsringsutgiften, utan direkt motprestation, kan utgöra en avdragsgill indirekt omkostnad. Förutsättningen är att det finns en stark anknytning mellan sponsorns och den sponsrades verksamheter.

Internationell utblick

En internationell utblick är relevant för att få en referensram till det svenska regelsystemet i förhållande till sponsring och gåvor.

Danmark: I den danska lagstiftningen finns inga bestämmelser som reglerar avdragsrätt för sponsring. Däremot finns en bestämmelse som reglerar avdragsrätten för reklamutgifter. Sådana utgifter är avdragsgilla om de står i rimlig proportion till reklamvärdet. Det görs ingen skillnad mellan direkt och indirekta motprestationer. Bedömningen utgår från att kommersiellt motiverade reklamkostnader är avdragsgilla oavsett om reklamen består i en reklamskylt eller i att sponsorn får rätt att utnyttja mottagarens image i olika sammanhang. Rättspraxis uppfattas som generöst. I de fall avdrag har nekats har det i de flesta fall rört sig om små verksamheter där det funnits en koppling mellan ägarens fritidsintresse och föremålet för sponsringen.

Storbritannien: Utgifter för sponsring får dras av om de är "wholly and exclusively for the purpose of the trade". Denna definition gör att det räcker med en indirekt motprestation, exempelvis association eller imageskapande, för att utgiften ska vara avdragsgill.

Tyskland: En utgift är avdragsgill om den är att betrakta som en driftskostnad. Motprestationen ska stå i rimlig proportion till utgiften och det spelar ingen roll om den är direkt eller indirekt. Praxis uppfattas som förhållandevis liberal.

Frankrike: Utgifter för sponsring är avdragsgilla om de är att betrakta som driftskostnader. En motprestation som motsvarar utgiften krävs med det är tillräckligt om den är imageskapande.

Avdragsrätt för gåvor till allmännyttig verksamhet.

EU-länderna har generellt olika former av skattelindring för gåvor till stiftelser och allmännyttiga verksamheter. Detta gäller både enskilda och för företag. När det gäller forskning är det inom EU

bara i Finland, Litauen och Sverige där enskilda personer inte får någon form av skattelättnad när man lämnar bidrag. I det följande ges kortfattat exempel på regler angående bidrag och gåvor i vissa länder.

Irland: Rakt avdrag från beskattad inkomst för bidrag över 250 euro och utan övre tak.

Holland, Belgien, Tyskland, Grekland och Österrike: En enskild får dra av bidrag från beskattningsbar inkomst upp till max 10 procent av totala inkomsten. För Tyskland och Belgien gäller dessutom vissa takbelopp.

Frankrike tillämpar en skattelindring med 66 procent av bidraget men har i stället en högre avdragsgräns: upp till 20 procent av inkomsten får dras av.

Danmark medger avdrag för enskilda personer för gåvor i spannet mellan 500 och 6 600 DKR till föreningar, stiftelser, institutioner osv. med välgörande ändamål. Föreningen måste vara godkänd av Skatteverket för skatteavdrag.

Norge har nyligen genomfört en rad reformer för att stimulera privata gåvor och investeringar i forskning från företag.

Pågående svenska utredningar på skatteområdet

Stiftelse- och föreningsskatteutredningen (dir. 2007:97) har till uppdrag att bl.a. se över de skattebefriade ändamålen för stiftelser. Utredningens uppdrag omfattar inkomstskattereglerna för stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund m.fl. Utredningen ser bl.a. över vilka ändamål som ska kunna ge skattebefrielse för stiftelser som delar bidrag till allmännyttig verksamhet eller för stiftelser som i egen regi bedriver allmännyttig verksamhet. Utrednings arbete ska redovisas senast den 30 juni 2009.

Av direktiven till utredningen framgår bl.a. att det framförts att främjande av kulturella ändamål borde vara ett s.k. kvalificerat ändamål som berättigar till skattebefrielse. Dagens skattebefriande ändamål för stiftelser är:

- främja vetenskaplig forskning
- lämna bidrag för undervisning eller utbildning
- vård och uppfostran av barn
- hjälpverksamhet bland behövande
- nordiskt samarbete

- stärka Sveriges försvar.

Utredningen om skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet (dir. 2008:102) har till uppdrag att analysera för- och nackdelar med skatteincitament för gåvor till forskning och ideella föreningar som ett komplement till andra stödformer. Utredningen ska lämna förslag till lagändringar, även om nackdelarna anses överväga fördelarna med en sådana incitament.

Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 16 juni 2009.

Skatteverkets rådgivning

Som en effekt av de seminarium som Kulturutredningen i samarbete med Skatteverket höll under våren 2008 har Skatteverket sedan i juni 2008 ökat sin rådgivningsverksamhet om avdrag för sponsring.

Verksamheten bedrivs genom ett nätverk av ca åtta personer anställda i Skatteverket och placerade i olika delar av Sverige. Avsikten är att Skatteverket – med utgångspunkt i de faktiska förutsättningarna i ett enskilt ärende – ska kunna ge klara besked om avdrag för sponsringsutgiften kommer att medges redan innan parterna i ett tilltänkt sponsringsförhållande skriver på avtalet. För rådgivningen tillhandahåller Skatteverket ett frågeformulär i vilket förutsättningarna för sponsringsavtalet anges.

Sedan verksamheten startade har Skatteverket, enligt uppgift, mottagit endast ett fåtal frågor om kultursponsring.

I sammanhanget bör noteras den etablerade ordning som gäller för kontakter i skattefrågor mellan idrottsområdet och Skatteverket. Idrottsområdet företräds i kontakterna med Skatteverket i de flesta fall av Riksidrottsförbundet. En löpande dialog och informationsutbyte samt möjlighet för idrottsområdet att i förväg känna till kommande skatterättsliga bedömningar som kan få effekt på idrottsområdet ger förutsättningar för idrottsområdet att förbereda sig på förändrad tillämpning av skattelagstiftningen. Det ger också förutsättningar för en öppen diskussion kring skattefrågor som påverkar idrottsområdet.

Liknande förutsättningar finns även för skattefrågor som berör Svenska kyrkan.

13.9.1 Avdragsrätt för företag vid inköp av samtida konst

Enligt nuvarande regler finns i 18 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) rätt till avdrag för inköp av inventarier som är avsedda för stadigvarande bruk. Utgiften för anskaffningen dras av genom årliga värdeminskningssavdrag. Inkomstskattelagen innehåller dock ett uttryckligt förbud mot avdrag för inköp av ”sådana konstverk och andra tillgångar som kan antas ha ett bestående värde” (18 kap. 3 § IL).

Avdragsrätten har funnits på den kulturpolitiska agendan sedan mitten av nittiotalet med Konstnärernas Riksorganisation (KRO) och Galleriförbundet som främsta förespråkare.

Redan 1977 i Företagsbeskattningsberedningens slutbetänkande⁵¹ föreslogs en avdragsrätt för konstföremål. Förslaget avvisades dock i den efterföljande propositionen med hänvisning till grundläggande skatteprinciper om att avdragsrätt inte ges för föremål vars värde är bestående eller stigande.

Inför beredningen av kulturpropositionen 1996 presenterade KRO ett modifierat förslag som innebar att avdragsrätten begränsades till att gälla:

- endast vid förstagångsköp, direkt från konstnären eller dennes representant (gallerist),
- oavsett vilket utrymme konstföremålet placerats i,
- alla företagsformer,
- både fast anbringad och lös konst.

Genom förslaget om att avdragsrätten endast skulle komma att omfatta förstagångsförsäljning ansågs den risk för spekulativa köp som befarades utifrån Företagsskatteberedningens förslag som undanröjd, samtidigt som tillämpnings och kontrollproblem minimerats. Vidare vände KRO sig emot slutsatsen att konst per definition skulle vara värdebeständig eller stiga i värde. Vidare pekade KRO på det man menade var en paradox i gällande lagstiftning som innebär att designade möbler, trots att värdebeständighet ofta föreligger, till skillnad mot konstverk är avdragsgilla.

De skäl som vi fångat upp från gallerister och konstnärer och som talar för en avdragsrätt kan sammanfattas i följande punkter.

⁵¹ SOU 1977:86.

- En avdragsrätt skulle stimulera konstmarknaden och därmed minska obalansen mellan utbud och efterfrågan på bildkonstområdet.
- Ökad försäljning leder till ökade skatteintäkter genom ökad inkomstbeskattning hos konstnärerna
- Ett ökat inslag av konst på arbetsplatserna kommer att innebära en trivsammare och hälsosammare arbetsmiljö och likställa privat anställdas möjligheter till konstupplevelser med offentligt anställdas.

Mot en ändring talar att statens skatteintäkter skulle minska i den mån företagen skulle få avskrivningsrätt. Det bör dock ställas mot effekterna av en ökad försäljning och därmed ökad inkomstbeskattning av konstnärerna.

Det kan konstateras att motsvarande lagstiftning i Danmark – som infördes 2002 – gett positiva effekter. Syftet med den danska lagstiftningen var att förbättra de ekonomiska villkoren för konstnärerna och stimulera danska företag till konstnärlig utsmyckning av sina arbetslokaler.

De danska reglerna innebär att konstverk som är flyttbara kan skrivas av med 25 procent årligen och konstverk som permanent ingår i en byggnad skrivs av tillsammans med byggnaden. Endast originalkonst som köps direkt av en konstnär eller dennes galleri omfattas av avskrivningsreglerna och reglerna gäller bara första gången ett verk säljs. Konstverken får inte användas för privat bruk och avskrivningsreglerna gäller inte för vidareförsäljning.

I Frankrike finns också möjligheten för företag att köpa konst med avdragsrätt. Regleringen gäller där främst en avdragsrätt med 10 procent vid köp från levande konstnär.

13.10 Mervärdesskattefrågor

Reducerad momssats

För många kulturyttringar är momssatsen reducerad till 6 eller 12 procent, jämfört med den generella skattesatsen på 25 procent. Vissa undantag från momsskyldighet finns också – under angivna förutsättningar – inom kulturområdet. Lagstiftningen är konsekvent i många delar, men det finns också

gränsdragningsfrågor. Momssystemets utformning med differentierade skattesatser har under senare år utretts, med inriktningen att en enhetlig momsats för all omsättning är målet.

I ett delbetänkande⁵² anges att det är eftersträvansvärt att uppnå en gemensam skattesats på momsområdet. I samma utrednings slutbetänkande⁵³ föreslås bl.a. att skattefriheten för utövande konstnärers framförande slopas och att skattesatsen ska bestämmas till 6 procent. Samtidigt skulle ingående moms bli avdragsgill, en reform som efterfrågats av berörda aktörer. Vidare föreslås att momsen vid konstnärers försäljning av konstverk samt vid import av konstverk skulle sänkas från 12 till 6 procent. Förslagen ligger i linje med önskemål från konstnärernas sida. Det aktuella betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

Om en enhetlig momsats, som då troligen skulle vara ca 21 procent, skulle genomföras skulle det för kulturområdets del innebära att flera verksamheter drabbas av momshöjningar av stor omfattning. För närvarande finns dock inte några tydligt uttryckta politiska planer på en enhetlig momsats.

I flera sammanhang under senare år har framförts krav på mer överblickbara och enklare regler för t.ex. konstförsäljning genom gallerier. Det finns även krav på ändrade momsregler när det gäller vissa typer av konstverk, bl.a. konstfotografi, och även när det gäller t.ex. hemslöjd. Effekterna av den differentierade skattesatsen blir ibland närmast absurda när de kan leda till att tjänstemän vid Skatteverket via fotografier ska avgöra om ett konstnärligt utformat föremål anses falla inom eller utanför området för reducerad momsats. Försök att ändra lagstiftningen så att fler konstföremål omfattas av möjligheten till låg momsats möts dock ofta med argumentet att det bara leder till nya gränsdragningsproblem

Inom den europeiska kommissionen pågår för närvarande en omfattande revision av skattesatsstrukturen i sjätte momsdirektivet. Ett förslag som diskuteras innebär bl.a. att en skattesats på 10–12 procent för varor och tjänster som ”inte är livsnödvändiga, men som av andra skäl kan föranleda särbehandling (t.ex. kultur, utbildning, energi och miljö)” bör kunna tillämpas. Den svenska ståndpunkten innebär bl.a. att Sverige kommer att bevaka och verka för att nedsatta skattesatser blir fortsatt möjliga

⁵² Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? (SOU 2005:57).

⁵³ På väg mot en enhetlig mervärdesskatt – med förslag som syftar till en enhetlig momsats på sikt – (SOU 2006:90).

inom områden där Sverige redan i dag tillämpar en reducerad skattesats. Det gäller t.ex. kultur, inkl. tidningar och böcker, och idrott.

Det finns därutöver frågor med anknytning till mervärdesskatt som påverkar kulturområdet. Ett tydligt exempel är den avgift på 8 procent som är avsedd att träffa donationer och andra icke-statliga externa bidrag till myndigheter. Regleringen finns i förordningen (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt.

Avgiften – som ibland kallas högskolemoms – träffar inte bara universitet och högskolor utan även t.ex. statliga museimyndigheter. I regeringens proposition på forskningsområdet Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) anger regeringen att myndigheternas skyldighet att betala in 8 procent av mottagna externa bidrag bör upphöra under budgetåret 2009. Regeringen hänvisar till att den övervägande delen av den avgift som betalas till Skatteverket kommer från universitet och högskolor. Endast 5 procent av avgiften kommer från övriga myndigheter. Regeringen uttalar mot denna bakgrund att beloppets storlek och inte minst förenklingskäl talar för att skyldigheten att betala avgiften bör upphöra även för andra myndigheter än universitet och högskolor.

Vi tolkar uttalandet från regeringen så att skyldigheten för statliga myndigheter att betala avgift på externa bidrag kommer att upphöra även för myndigheter utanför utbildnings- och forskningsområdet. Det innebär i så fall att en begränsning i skattelagstiftningen för gåvor till t.ex. statliga museer kommer att upphöra. Genom ett sådan förenkling av regleringen kan det förutses att viljan att ge bidrag från privata bidragsgivare ökar samtidigt som det minskar det administrativa merarbetet hos de myndigheter som nu omfattas av denna skyldighet. Dessutom innebär det att en myndighet som annars skulle ha fått betala 8 procent av ett mottaget bidrag till Skatteverket kan behålla det ograverat i den egna verksamheten.

Detta är alltså ett tydligt exempel på hur förändrade och förenklade regler på skatteområdet kan ge – förhoppningsvis – positiva effekter.

13.10.1 Beskattning av ersättning för tjänsteresor och traktamenten för frilansande skådespelare och tekniker

Det finns ingen definition av begreppet "tjänsteresa" i inkomstskattelagen. Allmänt anses tjänsteresa dock avse en resa som beordras av arbetsgivaren och som innebär att den anställda på en annan plats än den vanliga ska utföra arbete för arbetsgivarens räkning.

I 12 kap. 8 § inkomstskattelagen definieras begreppet "tjänsteställe". Enligt huvudregeln är det den plats där den skattskyldige utför huvuddelen av sitt arbete. I vissa fall, "inom byggnads- och anläggningsbranschen och liknande branscher", anses bostaden som tjänsteställe. Likaså gäller – enligt uppräknning i lagtexten – bostaden som tjänsteställe för riksdagsledamöter, reservofficerare, nämndemän, jurymän och andra liknande uppdragstagare.

I rättstillämpningen har kammarrätten 2004 slagit fast att ersättningar för traktamenten, resor, uppehälle och logi för korttidsanställda vid en teater anses utgöra lön och därför ska ingå i underlaget för arbetsgivaravgiften. Arbetsgivaravgiften betalas av scenkonstinstitutionen. Den enskilde arbetstagaren har dock i allmänhet rätt till avdrag, med hänvisning till regleringen om avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete.

Många frilansande skådespelare och musiker m.fl. bor i Stockholm eller andra stora städer och reser till engagemang i övriga delar av Sverige. Därför drabbas främst teatrar och orkestrar ute i landet av nuvarande regler. Även uppdragstagare i en filmproduktion kan träffas av reglerna. Effekten av regleringen är att kostnaderna för att anlita de frilansande scenkonstnärerna blir högre än vad som skulle varit fallet om frilansarens bostadsort kunde uppges som tjänsteställe.

Rättstillämpningen i den här frågan ledde till starka krav på ändrade lagregler från Svensk scenkonst och Teaterförbundet samt från Föreningen Sveriges Filmproducenter. Merkostnaden för scenkonstbranschen uppskattades 2004 till ca 20 miljoner kronor per år.

13.10.2 Sammanfattande bedömning

Sponsring och gåvor

Som vi har redogjort för ovan finns det röster både för och mot ökade möjligheter till skatteavdrag för sponsring och gåvor.

Vår uppfattning är att det bör övervägas om möjligheterna till avdrag för sponsring och gåvor bör ökas. Kompletterande finansiering utöver de offentliga bidrag som ges till kulturverksamheter kan ofta bidra till att möjliggöra en utställning eller föreställning utöver basutbudet. Givetvis är det angeläget att verksamheterna inte gör sig beroende av intäkter från sponsring eller gåvor när det gäller kärnverksamheten. Genom finansiering från flera håll skapas både en ökad flexibilitet och frihet för den kulturella verksamheten och en bredare samhällsförankring. Kontakter mellan kultur och näringsliv kan även vara grunden för ytterligare samarbeten i vidare mening.

Som ett alternativ till en ändrad lagstiftning med generell verkan skulle särskilda lagregler avseende bidrag till vissa angivna mottagare, i linje med de regler som i dag gäller för bidrag till bl.a. Tekniska museet och Stiftelsen Svenska Filminstitutet, kunna övervägas.

Vi ser också en annan situation, med mer generösa regler, i flera andra länder. Det kan vidare påpekas att förutsättningarna för avdrag för sponsring av forskningsändamål i dag är mindre strikta än de regler som gäller för marknadsföringsutgifter i övrigt.

Den mest påtagliga förändring skulle givetvis åstadkommas genom en ändrad lagstiftning som i högre grad än i dag skulle skapa incitament för finansiering via sponsring och gåvor.

Vi konstaterar därför att det är positivt att en utredning med uppdrag att lämna förslag till skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet tillsatts av regeringen. Om utredningens förslag till lagändringar kommer att omfatta gåvor till ideell verksamhet i vid bemärkelse, dvs. verksamheter som bedrivs utan vinstintresse och förslagen därefter leder till faktiska lagändringar, bedömer vi att möjligheterna till enskild finansiering av kulturverksamheter som bedrivs i icke vinstdrivande form genom gåvor ökar väsentligt. En förändring av det nuvarande förbudet för avdrag för gåvor skulle också, enligt vårt synsätt, minska gränsdragningsproblemen i Skatteverkets och skattedom-

stolarnas bedömning av kravet på direkt motprestation i sponsringsförhållanden.

Vidare är det angeläget att bevaka den pågående utredningen om beskattning av stiftelser. Om kulturella ändamål skulle räknas in bland de skattebefriade ändamålen skulle det leda till att kulturella ändamål likställdes med t.ex. forskningsändamål. Det leder till lindrigare beskattning för stiftelser med just kulturella ändamål och kan även tänkas öka incitamenten för gåvor till stiftelser med dessa ändamål.

I den mån lagändringar beträffande sponsring inte kommer till stånd, eller i avvaktan på att sådana genomförs, bör den rådgivningsverksamhet Skatteverket bedriver få ytterligare genomslag genom att information om verksamheten sprids och utnyttjas i än högre grad än i dag.

Övriga skattefrågor

Vi har – utöver frågorna om avdrag för sponsring och gåvor – valt att presentera några av de skattefrågor som varit föremål för diskussion under senare år.

Vår utredning har som sin främsta uppgift att lämna förslag till ändringar när det gäller kulturpolitikens inriktning och arbetsformer. Det ingår inte i vårt uppdrag att behandla eller lämna förslag till ändringar i den svenska skattelagstiftningen. Att helt undvika att ta upp några skattefrågor på det övergripande sätt vi här har gjort ser vi dock som oundvikligt.

Överväganden om skattelagstiftningen kräver särskilda utredningar för att bedöma behovet av ändrade regler och eventuella för- och nackdelar av incitament ställt mot andra effekter. Vi får därför i detta sammanhang nöja oss med att konstatera att principerna för den svenska skattelagstiftningen är att sträva efter enhetlighet och att undvika särregleringar så långt det är möjligt. Därför har krav från kulturområdet på mer anpassade regler ofta avvisats av både regering och riksdag med hänvisning just till att särskilda regler för kulturändamål skulle innebära undantag från annars allmängiltiga principer. För att uppnå förutsättningar för förändrad lagstiftning för t.ex. avdrag för inköp av konst såsom i Danmark krävs därmed en ändring av denna grundläggande princip.

Det går utöver vårt uppdrag att föreslå hur dessa förutsättningar kan skapas.

Vi kan emellertid konstatera att det för att åstadkomma reella förutsättningar för en ökad andel enskilda medel till kulturverksamheter finns starka skäl som talar för att förändring av reglerna i inkomstskattelagen bör göras.

Vi kan vidare konstatera att den etablerade dialog som i dag finns t.ex. mellan idrottsområdet och Skatteverket bör mana till efterföljd för kulturområdet. Ytterligare förbättrade möjligheter för kulturverksamheter att få rådgivning och information från Skatteverket i skattefrågor bör alltså eftersträvas.