

Så fri är konsten

Den kulturpolitiska styrningens påverkan
på den konstnärliga friheten

Rapport 2021:1





Postadress:

Box 1001
405 21 Göteborg

Besöksadress:

Södra Vägen 54

Telefon:

031-395 20 00

E-post:

info@kulturanalys.se

Webbplats:

www.kulturanalys.se

© Myndigheten för kulturanalys 2021

Formgivning: Bazooka

Tryck: Taberg Media Group AB, 2021

ISBN: 978-91-87046-64-3

Myndigheten för kulturanalys

Så fri är konsten

Den kulturpolitiska styrningens påverkan
på den konstnärliga friheten

Innehåll

Förord	7
Sammanfattning.....	8
Konstnärlig frihet och armlängds avstånd.....	8
Utredningens syfte och genomförande	9
Utredningens resultat och bedömning	10
Kulturanalys rekommendationer	16
Summary	18
Artistic freedom and the arm's length principle	18
Aim and design of the review.....	19
Results and assessment.....	20
Recommendations	27
Inledning	30
Utredningens syfte och frågeställningar	31
Utredningens avgränsningar.....	32
Tillvägagångssätt.....	35
Rapportens disposition och innehåll	36
Kulturpolitisk kontext och utredningens ramverk	38
En kort kulturpolitisk historik	38
Dagens kulturpolitiska mål och konstnärlig frihet.....	40
Kulturpolitikens större kontext.....	47
Kulturpolitisk forskning och debatten om armlängds avstånd och konstnärlig frihet	48
Utredningens metod- och analysram.....	52
Sammanfattande kommentar	57

Introduktion till den statliga delstudien	59
Styrningen av statliga bidragsgivare	59
Metod och material för den statliga studien	65
Kulturrådets bidragsgivning	71
Regeringens styrning av Kulturrådet	71
Kulturrådets organisation och beslutsfattande.....	72
Den politiska styrningen av Kulturrådets uppdrag	73
Kulturrådets övergripande strategiarbete	78
Kulturrådets bidrag	82
Sammanfattande kommentar	86
Konstnärsnämndens bidragsgivning	88
Regeringens styrning av Konstnärsnämnden	88
Myndighetens organisation och beslutsfattande.....	90
Den politiska styrningen av Konstnärsnämndens uppdrag.....	91
Konstnärsnämndens strategiarbete.....	95
Konstnärsnämndens bidrag och stipendier	98
Sammanfattande kommentar	103
Filminstitutets stödgivning.....	105
Filminstitutets övergripande organisation	105
Den statliga filmpolitiken	108
Filminstitutets mål- och strategiarbete	113
Filminstitutets stödgivning.....	116
Sammanfattande kommentar	119
Vilken påverkan har styrningen?	121
Den konstnärliga bedömningsprocessen.....	121
De sökandes generella syn på bidragsgivarna.....	127
Är bedömningskriterierna problematiska?	131
Anpassas det konstnärliga innehållet?	134
En delad kultursektor?	145
Sammanfattande kommentar	151

Introduktion till regionala och kommunala delstudier.....	154
Det kommunala självstyret och kulturpolitiken	154
Tillvägagångssätt och material	161
Regional kulturpolitisk styrning genom organisering	166
Övergripande organisering av kulturpolitiken	166
Övergripande styrdokument och organisering	167
De regionala kulturinstitutionerna	170
Regionernas övriga bidragsgivning	175
Regionerna och principen om armlängds avstånd	176
Sammanfattande kommentar	177
Den regionala kulturpolitikens målstyrning	179
Mål för den regionala kulturpolitiken	179
Vad ska kulturinstitutionerna göra?	183
Kriterier och målstyrning i bidragsgivningen	190
Sammanfattande kommentar	192
Den kommunala kulturpolitikens organisering	193
Kulturfrågornas övergripande organisering	193
Kommunala beslutsprocesser på kulturområdet	197
Armlängdsprincipens status i kommunerna.....	204
Sammanfattande kommentar	211
Den kommunala kulturpolitikens målstyrning	212
Mål för den kommunala kulturpolitiken	212
Målstyrning i den kommunala bidragsgivningen	218
Sammanfattande kommentar	221

Kulturanalys bedömning.....	223
Statlig bidragsgivning och konstnärlig frihet	224
Regional och kommunal verksamhetsstyrning	231
Kulturanalys rekommendationer	234
Referenser	237
Bilaga 1. Dokumentstudier	262
Översikt över dokument på statlig nivå.....	262
Översikt över dokument på regional nivå	265
Översikt över dokument på kommunal nivå.....	266
Bilaga 2. Intervjuguider	267
Intervjuguider statlig delstudie	267
Intervjuguide regional delstudie	278
Bilaga 3. Enkät till konstnärer och kulturskapare	280
Informationstext till respondenter.....	280
Frågeformulär	282
Bilaga 4. Bortfallsanalys – enkät till konstnärer och kulturskapare	299
Bilaga 5. Enkät till kommunerna	301
Informationstext till kommunerna.....	301
Frågeformulär	301
Bilaga 6. Regionala kulturinstitutioner.....	306
Bilaga 7. Urval av kommuner för dokumentstudier	308
Bilaga 8. Intervjuer.....	310

Förord

Myndigheten för kulturanalys har fått i uppdrag av regeringen att göra en översyn av den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten. I enlighet med uppdraget behandlar utredningen den kulturpolitiska styrningen på samtliga politiska nivåer: den statliga, den regionala och den kommunala. På statlig nivå har utredningen fokuserat på bidragsgivningen, medan utredningen på regional och kommunal nivå i större utsträckning fokuserat på hur kulturpolitiken organiserats i relation till olika typer av beslutsfattande. På regional och kommunal nivå har därför principen om armlängds avstånd särskilt beaktats.

Utredningen knyter an till centrala delar av den svenska kulturpolitikens målformuleringar, särskilt formuleringen att kulturen ska ”vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund”. Kulturanalys ser utredningen som ett viktigt bidrag till analysen av hur den svenska kulturpolitiken är utformad, genomförs och förmår möta den grundläggande ambitionen att så långt som möjligt värna den konstnärliga friheten.

Göteborg i juni 2021

Mats Granér

Myndighetschef

Sammanfattning

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

Konstnärlig frihet och armlängds avstånd

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

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

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

Utredningens syfte och genomförande

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

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

Delstudierna av den regionala respektive kommunala verksamhetsstyrningen har genomförts genom dokumentstudier, ett mindre urval intervjuer med företrädare för regionala kulturinstitutioner och regionala kulturchefar, och en enkät till landets 290 kommuner. För att kunna samla in och analysera material på ett systematiskt sätt har det huvudsakliga undersökningsåret för den statliga studien varit 2019. För de regionala och kommunala delstudierna har huvudsakligt undersökningsår varit 2019 respektive 2020. För samtliga delstudier har både tidigare och senare dokument i viss utsträckning använts när detta har varit relevant för studiens syfte.

Utredningens resultat och bedömning

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

1. **Delar av den statliga bidragsgivningen styrs och implementeras med negativ påverkan på den konstnärliga friheten.** Detta hänger samman med hur bidragsgivningen styrs politiskt, hur den genomförs av bidragsgivarna och att konstnärer och kulturskapare påverkas på ett sätt som inte är i enlighet med idealet om konstnärlig frihet. Det finns i flera avseenden viktiga skillnader mellan olika bidragsgivare.

2. **Principen om armlängds avstånd är inte möjlig att fullt ut tillämpa på regional och kommunal nivå.** Organisatoriskt saknas det skydd mot politiskt inflytande över konstnärligt innehåll som armlängdsprincipen förutsätter. Dessutom visar utredningen att regioners, men även kommuners, förhållningssätt till armlängdsprincipen är tvetydigt.
3. **På framför allt regional nivå, men även på kommunal nivå, sker målstyrning som riskerar att påverka den konstnärliga friheten negativt.** Denna målstyrning sker på övergripande nivå men också i relation till kulturinstitutioner och bidragsgivning. Den aktuella målstyrningen härrör delvis från politisk styrning på statlig nivå.

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

Statlig bidragsgivning och konstnärlig frihet

Den statliga bidragsgivningen på kulturområdet genomförs av ett antal aktörer. De flesta är organiserade som statliga förvaltningsmyndigheter, men exempelvis Filminstitutet är organiserat i stiftelseform. I grunden skiljer sig den politiska styrningen av de statliga myndigheterna på kulturområdet inte

från hur förvaltningsmyndigheter generellt styrs. Regering och departement har samma grundläggande inflytande genom tillsättning av styrelse och myndighetschef, och styr myndigheterna genom instruktion, regleringsbrev, förordningar, uppdrag och genom de propositioner och strategier som anger politikens inriktning. Styrningen av stiftelsen Filminstitutet särskiljer sig i viss mån från styrningen av förvaltningsmyndigheter, exempelvis genom att det är styrelsen, inte regeringen, som utser den verkställande direktören. Sedan införandet av den statliga filmpolitiken 2017 så är den politiska styrningen av Filminstitutet dock relativt lik den av övriga förvaltningsmyndigheter på kulturområdet.

Den kulturpolitiska styrningen av bidragsgivarna

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

När det gäller Konstnärsnämnden och Filminstitutet är regeringen generellt mer återhållsam med mängden uppdrag och perspektiv som dessa aktörer förväntas integrera i sin verksamhet. Även i relation till Konstnärsnämnden och Filminstitutet finns emellertid en otydlighet i hur de i bidragsgivningen förväntas förhålla sig till olika horisontella perspektiv som de har i uppdrag

att integrera. Denna otydlighet förstärks av att idealet om konstnärlig frihet inte betonas, utan tvärtom ges ett sparsamt utrymme, i regeringens styrning av de statliga bidragsgivarna.

Bidragsgivarnas genomförande av kulturpolitiken

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

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

När det gäller Filminstitutets styrdokument och kommunikation så lyfts vissa perspektiv fram på ett sätt som också är problematiskt utifrån idealet om konstnärlig frihet. Delvis handlar det om en otydlighet i hur Filminstitutet beskriver sitt arbete mot diskriminering och för mångfald och jämställdhet som kan tolkas som att konstnärligt innehåll kan eller bör värderas utifrån hur det förhåller sig till olika diskrimineringsgrunder. Men det handlar också om hur Filminstitutet kommunicerar frågor kring jämställdhet och mångfald i svensk film. Filminstitutet har i olika sammanhang granskat svensk films innehåll utifrån olika mångfalds- och jämställdhetsaspekter. Dessa granskningar kan i sig vara relevanta men när de kommuniceras från bidragsgivaren till potentiella sökande finns också en risk att konstnärer och

kulturskapare anpassar sitt konstnärliga arbete på ett sätt som inte är önskvärt utifrån idealet om konstnärlig frihet. Detta hänger i sin tur samman med många konstnärers och kulturskapares mottaglighet för styrning vilken diskuteras nedan. I viss mån innebär detta dock en målkonflikt då den statliga filmpolitiken har gett Filminstitutet i uppdrag att bredda svensk film, bidra till skapande av film utifrån olika perspektiv, och dessutom följa upp och analysera vilka som ”får möjlighet att uttrycka sig i film både framför och bakom kameran”.

Styrningens påverkan på konstnärer och kulturskapare?

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

Samtidigt visar utredningen att konstnärer och kulturskapare är en heterogen grupp, med olika inställning i frågor om kulturpolitisk styrning. Precis som det verkar finnas en kritik som går ut på att den kulturpolitiska styrningen idag inskränker den konstnärliga friheten, förefaller en relativt stor grupp konstnärer och kulturskapare efterlysa en mer aktiv kulturpolitik. Denna grupp ser positivt på att värdera konstens nytta, perspektiv och budskap i olika bedömningsprocesser. Det gäller både de rättighetsperspektiv som diskuterats ovan och konstens och kulturens roll för samhällets utveckling, exempelvis vad gäller folkhälsa och hållbar utveckling.

Sakkunniga i Kulturrådets och Konstnärsnämndens referens- och arbetsgrupper, och även handläggare på Kulturrådet, bekräftar bilden att det finns en tendens till anpassning hos de sökande. Anpassningen sker, enligt de sakkunniga, till upplevda kriterier som de sökande tror är viktiga i bedömningsprocessen. I viss utsträckning kopplas detta samman med hur myndigheterna kommunicerar med bidragssökande och hur ansökningsblanketter är utformade. Dock upplevs anpassningen som ett problem även där den inte går att koppla till skrivningar i bidragsgivarens egen information och egna ansökningsblanketter. Detta vittnar exempelvis ledamöter i Konstnärsnämndens arbetsgrupper om.

Den regionala och kommunala verksamhetsstyrningen

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

Principen om armlängds avstånd

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

Kulturanalys bedömer också att regioners och kommuners förhållningssätt till armlängdsprincipen är tvetydigt. Principen hävdas ofta i allmänna termer, särskilt på regional nivå, samtidigt som politiker fattar beslut som befinner

sig nära innehållet i den konstnärliga verksamheten. När det gäller kommunal nivå hänvisar också utredningen till ett antal exempel på agerande i kulturpolitiska frågor som visar på det korta avståndet mellan politiken och innehållet i konstnärlig och kulturell verksamhet.

Regional och kommunal målstyrning

Utredningen visar på ett antal exempel på målstyrning och kulturpolitiskt agerande på regional och kommunal nivå som är problematiska utifrån idealet om konstnärlig frihet. Ett viktigt resultat är också att särskilt den regionala kulturpolitiken är inbäddad i de regionala utvecklingssträvandena. I detta sammanhang förväntas kulturen bidra till att stärka regioners attraktivitet, folkhälsa, ekonomiska tillväxt och hållbara utveckling. Dessa uppgifter formuleras på övergripande nivå i regionala kulturplaner, men ingår också i enskilda kulturinstitutioners uppdrag och i riktlinjer för bidragsgivningen. En liknande målstyrning finns i förhållande till andra horisontella perspektiv som delvis är kopplade till kultursamverkansmodellen.

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

Kulturanalys rekommendationer

Kulturanalys övergripande bedömning är att det idag äger rum kulturpolitisk styrning som kan och bör undvikas. Det är utifrån denna bedömning som nedanstående rekommendationer är formulerade.

I relation till dessa rekommendationer bör de olika offentliga aktörer som rekommendationerna riktar sig till väga in att det finns mycket som talar för att konstnärer och kulturskapare påverkas av den kulturpolitiska styrningen som en helhet. Även om det inte har varit fokus för utredningen ger den

anledning att anta att styrningen på en nivå eller av en aktör påverkar hur konstnärer och kulturskapare förhåller sig till och upplever andra aktörer och delar av bidragssystemet. Mot denna bakgrund rekommenderar Kulturanalys att utformandet och genomförandet av kulturpolitiken på olika nivåer ses över, tydliggörs och bättre anpassas till idealet om konstnärlig frihet. Specifikt rekommenderar Kulturanalys följande:

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

Summary

In this report, the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis (Kulturanalys) presents its review of the effects of cultural policy governance on artistic freedom. The review is a government assignment and concerns cultural policy governance at the national, regional and municipal levels. In line with the assignment, the review has focused on grant allocation at the state level and operations management at the regional and municipal levels. Regarding the regional and municipal levels, the assignment has been to pay specific attention to how the arm's length principle is put into practice.

Artistic freedom and the arm's length principle

Two central concepts in the report are artistic freedom and the arm's length principle. These two concepts lack firm definitions: both individual researchers and different countries' cultural policies approach the concepts in different ways. Artistic freedom can be described as an ideal that is based on the notion that the arts and culture should, as far as possible, reflect free creative processes and be valued on the basis of their artistic qualities. The ideal of artistic freedom finds expression in the Swedish national cultural policy objectives, which declare that "culture is to be a dynamic, challenging and independent force based on the freedom of expression". The Swedish Agency for Cultural Policy Analysis refers to this objective as *the independence objective*. The other objectives, referred to as *the participation objective* and *the societal objective*, respectively, are based on the idea that everyone should have the opportunity to participate in cultural life and that art and culture should permeate societal development.

Concerning the arm's length principle, the review assumes that it is based on two key aspects. Firstly, politicians and political assemblies should generally refrain from engaging in steering that influence or could influence *what* phenomena artists and cultural workers choose to portray, but also *how* different phenomena are portrayed. Political governance that influence or could influence what phenomena are portrayed and/or how different

phenomena are portrayed is, in Kulturanalys' view, detrimental to artistic freedom. Secondly, the principle is predicated on an organisational distance between political decision-making, on the one hand, and decisions that have to do with artistic judgements, on the other. The arm's length principle thus intends to create favourable conditions for artistic freedom by advocating for an organisational protection from political decisions about artistic content.

Aim and design of the review

The overall *aim* of the review has been to examine how, and to what extent, Swedish cultural policy governance influence, or can influence, artistic freedom. The review consists of three parts: one concerning the allocation of government grants and two concerning operation management at the regional and the municipal levels, respectively. The review does not deal with the sectors that are regulated through special legislation, that is, archives, libraries, museums and cultural environment. The review focuses on political governance by means of objectives, organisation, regulation and funding.

The part of the review that deals with national government operations focuses on the allocation of subsidies and grants by the Swedish Arts Council, the Swedish Arts Grants Committee and the Swedish Film Institute, and is based on document studies, interviews with experts and management functions, and a survey distributed to artists and cultural workers. The document studies focused on how the allocation of government grants is governed politically and how it is implemented by the responsible grant-allocating institutions. The interviews focused on the assessment and decision-making processes of the Swedish Arts Council, the Swedish Arts Grants Committee and the Swedish Film Institute. The survey study focused on how grant-seeking artists and cultural workers are affected by government grant allocation and the assessment and decision-making processes associated with it. The selection of survey respondents focused on artists and cultural workers in the performing arts, musical arranging, music publishing, visual art and design, and music, as well as cinematography in short films, documentaries and feature films.

The parts of the study that concern regional and municipal operations management, respectively, were conducted by means of document studies, a modest selection of interviews with representatives of regional cultural institutions and regional cultural managers, and a survey distributed to all 290 municipalities in Sweden. To facilitate systematic data collection and analysis, 2019 was chosen as the main survey year for the review at state level. For the parts that concern the regional and municipal government levels, 2019 and 2020, respectively, were chosen as the main survey years. In all three parts of the review, both earlier and later documents have been used to a certain extent, when relevant to the aim of the review.

Results and assessment

Politics implies steering and steering implies some form of influence. This influence may be favourable for artistic freedom – for example, in that the allocation of grants and the establishment of publicly funded cultural institutions creates the basic conditions that enable artists and cultural workers to pursue their occupation. **The overall conclusion of the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis**, however, is that cultural policy governance that has or could have a detrimental influence on artistic freedom does in fact occur. Accordingly, Kulturanalys finds that such governance does occur that cannot be justified by reference to the independence objective, but not by cultural policy objectives as a whole, either. This overall conclusion is based on three fairly specific conclusions – one in relation to the part of the study that concerns the state level of government and two in relation to the parts that concern the regional and municipal levels.

1. **Parts of state grant-allocation is governed and implemented with detrimental effect on artistic freedom.** This has to do with how the state-grant allocation is governed politically, how it is implemented by grant-allocating institutions and that artists and cultural workers are affected in a way that does not reflect the ideal of artistic freedom. There are, in these respects, key differences between different grant-allocating institutions.

2. **It is not possible to fully apply the arm's length principle at the regional and municipal levels.** Organisationally, there is no protection from political influence over artistic content such as the arm's length principle presumes. Moreover, the report shows that the attitude of regions, and municipalities as well, toward the arm's length principle is ambivalent.
3. **Particularly at the regional level, but at the municipal level as well, a management by objectives is applied, which could potentially have a detrimental effect on artistic freedom.** This management by objectives takes places on an overall level, but also in relation to cultural institutions and grant allocation. This management by objectives in its current form derives partly from political governance at the state level.

In other words, Kulturanalys has identified a number of shortcomings and risks in Swedish cultural policy in its current form, in relation to the ideal of artistic freedom and the arm's length principle. At the same time, Kulturanalys finds that the focus of much of cultural policy governance is reasonable in relation to both the independence objective and the cultural policy objectives as a whole. For example, Kulturanalys does not question the need to steer cultural policy in order to create conditions for broadened participation, professional activity by both men and women, culture throughout the country or a wide range of artistic genres. On the other hand, such governance should be designed and implemented in ways that avoid adverse effects on artistic freedom. It is in the design and implementation of

such governance that Kulturanalys has identified shortcomings that either affect or could potentially affect artistic freedom negatively. A further account and elaboration of the conclusions are presented in the following.

State grant-allocation and artistic freedom

State grant-allocation in the cultural sector is conducted by a number of actors. Most of these are organised as government agencies, but not all: the Swedish Film Institute, for example, is organised as a foundation. There is no fundamental difference between the political governance of government agencies in the cultural sector and the governance of government agencies generally. The Government and the ministries have the same basic influence, through the appointment of boards of directors and agency directors-general, and govern the agencies through directives, annual appropriation directions, assignments and commissions, and through the government bills and strategies that establish policy direction. The governance of the Swedish Film Institute foundation differs to a certain extent from that of government agencies. For instance, it is the board, not the Government, that appoints the managing director. Since the introduction of the national film policy in 2017, the political governance of the Swedish Film Institute has, however, been relatively similar to that of the other government agencies in the cultural sector.

Cultural policy governance of the grant-allocating institutions

In its directive and its annual appropriation directions, the Swedish Arts Council in particular, is required to address a number of different perspectives and integrate them into its different activities and functions. Specifically, the agency is commissioned to promote the rights of various groups, intercultural and international exchange, culture throughout the country, and the status of culture in other sectors of society. The Swedish Arts Council is also tasked with annually reporting on how its activities contribute to fulfilling the objectives of Agenda 2030. The political governance does, however, not clarify how these various tasks and perspectives are expected to be integrated, or not integrated, into grant-allocation procedures. At the same time, in recent years there have been examples of government strategies and assignments in which the Swedish Arts Council has been tasked with promoting certain perspectives and different groups' rights in artistic content. This has been done for various reasons, among them to, through art and cultural

expressions, increase the general public's awareness of these perspectives and thereby reveal and change societal norms. Such governance should, in the view of Kulturanalys, be avoided within the cultural sector, regardless of its theme.

In relation to the Swedish Arts Grants Committee and the Swedish Film Institute, the Government is generally more restrained in terms of the quantity of undertakings and perspectives that these actors are expected to integrate in their operations. However, even in relation to the Swedish Arts Grants Committee and the Swedish Film Institute, there is a lack of clarity as to how these institutions are expected to align themselves, in terms of grant allocation, to the various horizontal perspectives that they have been directed to integrate. This lack of clarity is reinforced in that the ideal of artistic freedom is not emphasised – on the contrary, it is given scant notice – in the governance of the national grant-allocating institutions.

Grant-allocating institutions' implementation of cultural policy

When implementing cultural policy the grant-allocating institutions apply elements of steering which can be interpreted to mean that these bodies consider certain perspectives in artistic content as having higher value than others. These types of formulations can be found in communications from the Swedish Arts Council and the Swedish Film Institute, whereas, in conjunction with grant allocation, they are absent in communications from the Swedish Arts Grants Committee.

In the case of the Swedish Arts Council, it is primarily the agency's manner of integrating different horizontal perspectives in grant allocation that could potentially have an adverse effect on artistic freedom. One concrete example is that grant-seekers are asked if and how they will integrate a perspective of equality, LGBTQ, diversity and interculturality in their activities, their projects, their publishing, or the like. The question that is asked on the Swedish Arts Council's application form is interpreted by applicants, to a great extent, as the Arts Council asking how the perspectives will be integrated in artistic concept and content. The Swedish Arts Council's

descriptions of its work involving LGBTQ issues and gender equality on its website reinforces the picture that the agency values these perspectives in a way that is problematic in relation to the ideal of artistic freedom.

Regarding the Swedish Film Institute's policy documents and communications, certain perspectives are highlighted in a way that is also problematic in terms of the ideal of artistic freedom. This is partly a matter of a lack of clarity in the Film Institute's description of its efforts to combat discrimination and promote diversity and gender-equality, which can, to a certain extent, be interpreted as implying that artistic content can or should be valued based on how it relates to various bases of discrimination. But it is also a matter of how the Film Institute communicates issues of gender-equality and diversity in Swedish film. The Swedish Film Institute has audited the content of Swedish film in terms of various diversity and equality aspects, in various contexts. These analyses may be relevant in themselves, but when they are communicated from the grant-allocating institutions to potential applicants there is also a risk that artists and cultural workers will adapt their artistic work in a way that is not desirable from the point of view of the ideal of artistic freedom. This in turn is connected with the receptiveness to steering of many artists and cultural workers, which is discussed below. To a certain extent, this also implies a contradiction in objectives, in that government film policy has directed the Swedish Film Institute to broaden Swedish film, contribute to the creation of films based on different perspectives, and also follow up and analyse who "get the opportunity to express themselves in film both in front of and behind the camera".

Impact of cultural policy governance on artists and cultural workers?

The survey that was conducted among artists and cultural workers who had applied for grants and subsidies from the Swedish Arts Council, the Swedish Arts Grants Committee and the Swedish Film Institute reveals a lack of trust as to how state grant-allocating institutions live up to the ideal of artistic freedom. In general, applicants to the Swedish Film Institute are the most critical whereas applicants to the Swedish Arts Grants Committee are the

least critical. A large group of artists and cultural workers, nearly half of the respondents, stated that they have occasionally adapted their artistic content in order to enhance their likelihood of obtaining grants. A large proportion of the respondents also stated that they encounter criteria they consider to be in conflict with artistic freedom. A total of 33 percent responded that they have occasionally abstained from seeking a grant because of assessment criteria they considered problematic in relation to artistic freedom. The general picture is that there is a sensitivity to steering that involves horizontal perspectives and that this steering tends to be interpreted in relation to the artistic concept and content.

At the same time, the study shows that artists and cultural workers are a heterogeneous group, with a variety of stances in questions of cultural policy governance. Just as there seems to be a criticism based on the contention that today's cultural policy governance restricts artistic freedom, a relatively large group of artists and cultural workers are calling for more active cultural policies. This group supports the valuing of artistic utility, specific perspectives and messages, in various assessment processes. This concerns both the rights perspective, discussed above, and the role of art and culture in societal development – for example, in terms of public health and sustainable development.

External experts in the Swedish Arts Council's and the Swedish Arts Grants Committee's reference groups, as well as civil servants at the Swedish Arts Council, confirm the picture that there is a tendency among applicants toward adaptation. Such adaptation occurs, according to the expert advisors, in relation to perceived criteria that the applicants believe are important in the assessment process. To a certain extent, this is connected to how the agencies communicate with grant applicants and how application forms are designed. However, adaptation is considered to be a problem even when it is not possible to make connections to particular passages in the grant-allocating institutions' own information and application forms. Members of the Swedish Arts Grants Committee's working groups, for example, attest to this.

Regional and municipal operations management

The two parts of the study that concern the regional and municipal levels, respectively, reveal primarily two things: 1) that the arm's length principle cannot be fully implemented on the regional and municipal levels and that regions' and municipalities' attitudes toward the arm's length principle are often ambivalent, and 2) that a type of management by objectives is employed, which could potentially have a detrimental effect on artistic freedom.

The arm's length principle

The fact that it is not possible to fully apply the arm's length principle at the regional and municipal levels has to do with the fact that the governance structure is different on these levels. The formal political decision-making power and the direct political responsibility, defined particularly in the Municipal Act, does not provide the organisational protection on which the arm's length principle is based. This means that the upholding of the principle depends on whether the political sphere, and politicians, voluntarily refrain from exerting control. Moreover, it is common for politicians to make grant-allocation decisions and hold governing positions in regional and municipal cultural institutions. This is one of the results of the survey that Kulturanalys conducted among the country's municipalities and its analysis of a large selection of cultural institutions at, primarily, the regional level.

Kulturanalys also finds that regions' and municipalities' attitudes toward the arm's length principle are ambivalent. The principle is often asserted in general terms, particularly at the regional level, whereas politicians make decisions that are close to the content of artistic activity. Regarding the municipal level, the study also refers to a number of examples of actions relating to cultural policy issues that demonstrate the short distance between politics and the content of artistic and cultural activity.

Regional and municipal management by objectives

The study reveals a number of examples of management by objectives and cultural policy actions on the regional and municipal levels that are problematic in terms of the ideal of artistic freedom. A key result is that regional cultural policy is embedded in regional development aspirations. In this context, culture is expected to contribute to strengthening the attractiveness, public health status, economic growth and sustainable development of the regions. These expectations are formulated on an overall level in regional cultural plans, but can also be found in grant-allocation guidelines and in assignments given to individual cultural institutions. A similar form of management by objectives exists in relation to other horizontal perspectives that are partly connected to the cultural cooperation model.

Kulturanalys has not investigated the direct effect of such management by objectives on artistic freedom; but conclude that there is a risk of adverse impact. In this context, it must be considered paradoxical that most regions give cultural policy, and even individual operations, instructions to promote various development aims, on the one hand, and assert the value of culture in itself, and that it should not be required to serve a useful purpose in society or have specific effects, on the other.

Recommendations

The overall assessment of the Swedish Agency of Cultural Policy Analysis is that cultural policy governance and steering currently does occur, that could and should be avoided. It is on basis of this assessment that the following recommendations have been formulated.

In relation to these recommendations, all relevant public actors should take into consideration the fact that there is much that suggests that artists and cultural workers are affected by cultural policy steering as a whole. While not the focus of the study, much suggests that the steering at one level or by one actor affects how artists and cultural workers relate to and perceive other actors and other parts of the grant system.

In light of the above, Kulturanalys recommends that the design and implementation of cultural policy at various levels is reviewed, clarified and better adapted to the ideal of artistic freedom. More specifically, the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis has the following recommendations:

- That the Government to a greater extent allow the ideal of artistic freedom to be determinative in the steering of state grant-allocating institutions in the sphere of culture. Kulturanalys recommends that the Government communicate more clearly that state grant-allocating institutions' assignment to integrate and work with various horizontal perspectives and issues does not involve assessments or evaluations of artistic content. Kulturanalys also recommends that the Government refrains from steering that could be interpreted to promote or encourage specific perspectives in artistic and cultural content.
- That the state grant-allocating institutions be more precise in how they communicate on issues relating to assessment processes. There should be an overarching aim in communications with artists and cultural workers to avoid steering individual applicants as regards artistic concept or content. Kulturanalys recommends the grant-allocating institutions to refrain from wordings that could be interpreted to promote specific perspectives in artistic content. To not steer individual applicants as regards the artistic idea and artistic content should be the overall ambition in communications with artists and cultural workers.
- That regions – and municipalities as well, to varying degrees – clarify their position on issues of artistic freedom. In this context they should consider refraining from assignments, criteria and campaigns that stipulate that artistic content must manifest certain desired effects or particular topics or perspectives. In relation to the arm's length principle, regions and municipalities should consider making greater use of external expert advisors in their assessment processes. They should also consider the possibility to increasingly include non-political representation on the boards of regional and municipal cultural institutions.

Del I

Inledning, kontext och ramverk

Inledning

Att kulturen ska tillåtas verka fritt, utan risk för politisk styrning av det konstnärliga innehållet, är ett ideal i den svenska kulturpolitiken.¹ I de kulturpolitiska målen uttrycks det som att ”kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund”.² Idealet kommer också till uttryck i den så kallade principen om armlängds avstånd, som syftar till att markera det avstånd som bör finnas mellan politik och konstnärligt innehåll i genomförandet av kulturpolitiken.³

Samtidigt har det i Sverige förts en återkommande debatt kring hur fri konsten och kulturen faktiskt är i relation till politiken. Debatten har förts utifrån flera olika perspektiv och utifrån genomförandet av kulturpolitiken på såväl statlig och regional som kommunal nivå. I Kulturanalys lägesbedömning för år 2019 diskuterades de senaste årens debatt och rapporten konstaterade att systematiska undersökningar av den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten saknas i Sverige.⁴ Därmed saknas empiriskt underlag för en välgrundad bedömning av hur fri konsten och kulturen är i förhållande till politiken.

I november 2019 tilldelades Kulturanalys uppdraget att göra en ”översyn av den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten”.⁵ Enligt uppdraget ska utredningen fokusera på bidragsgivningen på statlig nivå och på verksamhetsstyrningen på regional och lokal nivå. Principen om armlängds avstånd ska, enligt uppdraget, särskilt belysas i relation till verksamhetsstyrningen.

¹ Proposition 2019/20:1, s. 31; Proposition 2020/21:1, s 33.

² Proposition 2009/10:3, s. 26.

³ SOU 2009:16, s. 123; Mangset 2009.

⁴ Myndigheten för kulturanalys 2019a. Se också Sveriges riksdag 2019.

⁵ Kulturdepartementet 2019a.

Utredningens syfte och frågeställningar

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

1. Hur är den kulturpolitiska styrningen politiskt formulerad och organiserad i relation till idealet om konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd?

I relation till denna fråga kartlägger och undersöker Kulturanalys den politiskt beslutade styrning som sker på det kulturpolitiska området med potentiell betydelse för den konstnärliga friheten. På den statliga nivån står den kulturpolitiska styrningen av bidragsgivningen i fokus för undersökningen. På den regionala och kommunala nivån undersöks särskilt hur den kulturpolitiska styrningen är organiserad med fokus på relationen mellan politiker, tjänstepersoner, sakkunniga samt konstnärer och kulturskapare.

2. Hur tolkas och implementeras den kulturpolitiska styrningen i kulturpolitikens genomförandeled?

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

3. Vilken påverkan har den kulturpolitiska styrningen på den konstnärliga friheten?

I relation till denna fråga undersöker Kulturanalys i vilken utsträckning den kulturpolitiska styrningen, och hur den implementeras på olika nivåer, påverkar den konstnärliga friheten.

Utredningens avgränsningar

Empiriskt underlag för en välgrundad bedömning av den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten saknas idag. Denna utredning är därför att betrakta som en första kartläggning som genomförs på övergripande nivå, men med fördjupande studier av vissa delar av den kulturpolitiska styrningen. Utredningens omfattande uppdrag nödvändiggör flera avgränsningar. Utredningen fokuserar på den offentliga *politikens* styrning och hur denna genomförs. Fokus för utredningen är på hur den kulturpolitiska styrningen är utformad i relation till fördelningen av offentliga medel, alltså vilka ramar som sätts för konstnärer och kulturskapare som verkar inom det offentligt finansierade kulturlivet. Utredningen har inte fokus på konstnärers eller kulturskapares sociala och ekonomiska villkor, även om kopplingar till dessa villkor framkommer i det empiriska materialet. Utredningen behandlar inte hot mot den konstnärliga friheten som ligger utanför den offentliga makten. Det finns dock många exempel på att konstnärer, kulturskapare eller kulturarbetare utsätts för hot, hat och påverkan som inte har med politikens styrning att göra, något som bland annat Kulturanalys undersökt i tidigare utredningar.⁶

När det gäller den kulturpolitiska styrningen så ligger fokus för utredningen på styrning genom mål, organisation, reglering och finansiering och hur denna påverkar kulturpolitikens genomförande. Med målstyrning avses dels övergripande mål, dels den detaljerade målstyrning som sker i genomförandet av kulturpolitiken, i instruktioner, regleringsbrev, uppdrag och i bidragsgivares olika styrdokument, exempelvis i förhållande till bidragsgivningen. Med styrning genom organisation avses hur styrprocesser är organiserade på olika nivåer, särskilt i relation till olika former av beslutsfattande. Med styrning genom reglering avses formell styrning genom lag och förordning på kulturpolitikens område. Med styrning genom finansiering avses den offentliga kulturpolitikens övergripande finansieringsstruktur och hur politiken styr finansieringen mot olika konst-

⁶ Myndigheten för kulturanalys 2016; Konstnärsnämnden 2017; DIK 2019; Se också Rauterberg 2019.

och kulturområden. I undersökningen av den statliga bidragsgivningen har utredningen ett särskilt fokus på målstyrningens potentiella påverkan på den konstnärliga friheten. När det gäller den regionala och kommunala verksamhetsstyrningen har utredningen ett särskilt fokus på styrning genom organisation och hur denna förhåller sig till principen om armlängds avstånd.

Utredningen förhåller sig till de kulturpolitiska målen som helhet men fokuserar på det kulturpolitiska målet att kulturen ska vara en ”dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund”. Detta mål benämner Kulturanalys självständighetsmålet, medan övriga mål benämns delaktighetsmålet och samhällsmålet. I utredningen är det av särskild vikt att identifiera styrning med eventuell negativ påverkan på den konstnärliga friheten och självständighetsmålet. Negativ påverkan innebär sådan styrning som styr, påverkar, eller riskerar att påverka *vilka* företeelser konstnärer och kulturskapare väljer att skildra. Det innebär också styrning som styr, påverkar eller riskerar att påverka *hur* konstnärer och kulturskapare väljer att skildra olika företeelser.

I uppdraget har Kulturanalys att, å ena sidan, förhålla sig till bidragsgivningen på statlig nivå och, å andra sidan, förhålla sig till verksamhetsstyrningen på regional och kommunal nivå. När det gäller verksamhetsstyrningen på kulturområdet är emellertid bidragsgivningen en central del av denna, och bidragsgivningen ingår därför i utredningen även på regional och kommunal nivå. Tidsmässigt tar utredningen på statlig nivå sin utgångspunkt i hur bidragsgivningen var organiserad under 2019. Detta gäller i stor utsträckning även för den regionala nivån, medan utredningen på kommunal nivå snarare beskriver situationen tidigt 2020. Dokumentanalysen har därför i första hand byggt på styrdokument som gällt för dessa år. Samtidigt beskriver utredningen styrningen och hur den implementerats under en längre tidsperiod. Utredningen refererar därför till politiska såväl som förvaltningsinterna styrdokument som i flera fall går längre tillbaka i tiden, då dessa bedöms vara relevanta utifrån till Kulturanalys uppdrag.

I enlighet med regeringens uppdrag omfattar utredningen inte de kulturområden som regleras genom speciallagstiftning. Det innebär att områdena arkiv, bibliotek, museer och kulturmiljö är undantagna från utredningen.⁷ De statliga bidragsgivare som berörs av utredningen är de med bidragsgivning inom film, litteratur, scenkonst, bild och form, musik och hemslojd. På regional och kommunal nivå ingår institutioner, verksamheter och bidragsgivning inom samma områden. Utredningen fokuserar generellt på professionell konst- och kulturverksamhet. Detta fokus gäller på samtliga tre nivåer även om avgränsningen i flera fall har varit svår att upprätthålla, särskilt på kommunal nivå. När det gäller vilka konstnärer och kulturskapare som ingår i utredningen är dessa begränsade till aktörer som aktivt förhållit sig till det statliga bidragssystemet genom att söka bidrag. Denna avgränsning diskuteras ytterligare i relation till den statliga delstudien.

Avslutningsvis förhåller sig utredningen till ett antal begrepp, varav flera diskuteras inom ramen för nästa kapitel. Det är dock relevant att redan här lyfta fram att utredningen genomgående använder benämningen ”konstnärer och kulturskapare” för att beskriva de professionella aktörer som berörs av den kulturpolitiska styrning som undersöks i utredningen. Kulturskaparbegreppet kan i viss mån sägas vara bredare och inkludera även konstnärer. För den här utredningen bedömer vi dock att konstnärsbegreppet också bör användas explicit, inte minst då specifika delar av den statliga bidragsgivningen genom Konstnärsnämnden uttryckligen riktar sig till professionella konstnärer inom en rad olika konstarter som bild- och form, musik, film och dans.

⁷ Kulturdepartementet 2019a.

Tillvägagångssätt

Utredningen består av fyra olika delar som behandlar frågan om politisk styrning i relation till konstnärlig frihet:

- I. Inledning, kulturpolitisk kontext och utredningens ramverk.
- II. Kulturpolitisk styrning och konstnärlig frihet i relation till statlig bidragsgivning.
- III. Kulturpolitisk styrning, konstnärlig frihet och armlängds avstånd på regional och kommunal nivå.
- IV. Kulturanalys bedömning.

Del två och tre utgör de delar som bygger på Kulturanalys egen materialinsamling. Nedan redogörs kort för dessa delar med fokus på tillvägagångssätt. Noggrannare redogörelser för metod och urvalsfrågor görs i de introduktionskapitel som inleder de olika delstudierna.

Bidragsgivningen på statlig nivå

På statlig nivå har utredningen fokuserat på bidragsgivningen. För denna del har omfattande dokumentstudier genomförts av hela den statliga bidragsgivningen på kulturområdet, exklusive de områden som är reglerade genom speciallagstiftning.

För tre statliga bidragsgivare – Kulturrådet, Konstnärsnämnden och Filminstitutet – har fördjupade studier genomförts. De fördjupade studierna har bestått i dokumentstudier och sammanlagt 34 intervjuer med ledamöter i referens- och arbetsgrupper, filmkonsulenter, handläggare och myndighetsledning. Utöver detta har en enkät genomförts bland ett stort urval konstnärer och kulturskapare som 2019 ansökt om bidrag från dessa bidragsgivare. Enkäten gick ut till sammanlagt 3 961 konstnärer och kulturskapare och besvarades av 1 951 respondenter, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 49 procent.

Verksamhetsstyrningen på regional och kommunal nivå

På regional nivå har övergripande dokumentstudier genomförts för samtliga 21 regioner. Fokus har varit på den kulturpolitiska organisationen, kulturpolitikens målstyrning och genomförande. Fördjupade studier har genomförts för ett urval av 39 regionala kulturinstitutioner fördelade över landets samtliga regioner. Dessa har genomförts genom dokumentstudier och elva intervjuer i tre regioner. Huvudsakliga intervjurespondenter har varit verksamhetsledare för regionala kulturinstitutioner, regionala kulturchefer och representanter för kulturinstitutionernas styrelser.

På kommunal nivå har en enkät riktad till landets samtliga 290 kommuner genomförts. Enkäten fokuserade på frågor om den kommunala kulturpolitikens organisation och beslutsfattande med särskilt fokus på bidragsgivningen. Enkäten besvarades av 232 kommuner, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 80 procent. Utöver enkäten har fördjupade dokumentstudier genomförts i ett urval av 39 kommuner med fokus på kulturpolitikens organisering, målstyrning och bidragsgivning.

Rapportens disposition och innehåll

I den första delen, som består av två kapitel, introduceras utredningen, den kulturpolitiska kontexten, centrala begrepp och den metod- och analysram som fungerat som stöd för både materialinsamling och analys.

I utredningens andra del presenteras undersökningen av den statliga bidragsgivningen. Delstudien inleds med en beskrivning av hur den statliga delstudien är genomförd och med en generell introduktion till regeringens styrning av de bidragsgivande myndigheterna på kulturområdet. Därefter följer tre kapitel som redogör för Kulturrådets, Konstnärsnämndens och Filminstitutets bidragsgivning. På detta följer ett kapitel som fokuserar på hur styrningen påverkar konstnärer och kulturskapare.

I utredningens tredje del redogörs för undersökningen av verksamhetsstyrningen på regional och kommunal nivå. Denna del inleds med en beskrivning av hur delstudierna är genomförda men ger också en kort generell

introduktion till hur den politiska styrningen på regional och kommunal nivå är organiserad i Sverige. Sedan följer två kapitel som redogör för hur den regionala kulturpolitiken är organiserad och vilken målstyrning som den är förknippad med. På detta följer två kapitel som redogör för den kommunala kulturpolitikens organisation samt dess målstyrning. I den fjärde delen och det sista kapitlet redogörs för Kulturanalys slutsatser, bedömning och rekommendationer.

Kulturpolitisk kontext och utredningens ramverk

I detta kapitel ges en introduktion av hur den svenska kulturpolitiken och de nationella kulturpolitiska målen förhåller sig till idealet om konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd. De kulturpolitiska målens relation till varandra uppmärksammas särskilt, liksom målens roll i förhållande till olika politiska nivåer. På detta följer ett översiktligt avsnitt om hur forskningen analyserat den svenska kulturpolitiken i relation till armlängds avstånd och idealet om konstnärlig frihet, och hur den mediala debatten kring dessa frågor har utvecklats. Avslutningsvis redogörs för det ramverk som fungerat som stöd i materialinsamlingen och i analysen. Här förs också en kortare begreppsdiskussion om armlängds avstånd och konstnärlig frihet.

En kort kulturpolitisk historik

Idealet om konstnärlig frihet har varit en del av den svenska kulturpolitiken sedan den första samlade statliga kulturpolitiska propositionen 1974. Begreppet armlängds avstånd nämns emellertid inte i någon av de tre kulturpolitiska propositioner som styrts den statliga kulturpolitiken sedan 1970-talet.⁸ Däremot återkommer betydelsen av konstens och kulturens möjlighet att verka fritt och betydelsen av att konsten och kulturen står på yttrandefrihetens grund.

1974 års kulturpolitiska proposition präglas av en tämligen omfattande diskussion om konstnärlig frihet och att staten så långt som möjligt bör avhålla sig från styrning som kan inverka negativt på denna frihet. Dock formuleras de kulturpolitiska målen snarare i relation till yttrandefrihet än i relation till konstnärlig frihet:

⁸ Proposition 1974:28; Proposition 1996/97:3; Proposition 2009/10:3.

Kulturpolitiken skall medverka till att skydda yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för att denna frihet skall kunna utnyttjas.⁹

I 1996 års proposition är formuleringen justerad:

Målet för kulturpolitiken skall vara att värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den.¹⁰

Samtidigt är dessa skrivningar om yttrandefrihet kombinerade med ett antal andra kulturpolitiska mål som gör att potentiella målkonflikter inte går att utesluta. Enligt 1974 års proposition skall kulturpolitiken exempelvis ”motverka kommersialismens negativa verkningar” och ”i ökad utsträckning utformas med hänsyn till eftersatta gruppers erfarenheter och behov”.¹¹ Enligt 1996 års proposition ska kulturpolitiken ”motverka kommersialismens negativa verkningar och därigenom främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet” och ”verka för allas möjlighet till kulturupplevelser och eget skapande”.¹²

En viktig skillnad mellan de två första kulturpolitiska propositionerna (1974 och 1996) och den senaste (2009) är perspektivet på yttrandefrihet och vilka krav på staten som denna frihet är förknippad med. I de tidigare kulturpolitiska propositionerna knyts diskussionerna om yttrandefrihet mycket tydligare till frågor om jämlikhet, resurser och makt. Det fanns i dessa propositioner ett tydligare strukturellt perspektiv på yttrandefrihetsfrågor med utgångspunkt i att politiken kan, och har ansvar för att, arbeta aktivt för att tillse olika samhällsgruppers yttrandefrihet.¹³ Det fanns med andra ord en syn på yttrandefrihet som inte enbart en negativ rättighet där statens roll ska vara att avstå från styrning.¹⁴ I propositionerna anges också ett statligt ansvar

⁹ Proposition 1974:28, s. 295.

¹⁰ Proposition 1996/97:3, s. 27.

¹¹ Proposition 1974:28, s. 295.

¹² Proposition 1996/97:3, s. 27.

¹³ Proposition 1974:28; Proposition 1996/97:3.

¹⁴ Se också Beckman 2016 för en jämförelse mellan yttrandefrihet och yttrandejämlikhet.

för att öka olika gruppers möjligheter att nyttja yttrandefriheten. Frågor om yttrandefrihet (och konstnärlig frihet) sågs i de tidigare kulturpolitiska propositionerna i än högre utsträckning som en fråga om fördelning av makt och utrymme än vad som är fallet i 2009 års proposition.¹⁵

Dagens kulturpolitiska mål och konstnärlig frihet

I den senaste kulturpolitiska propositionen *Tid för kultur* från 2009 framhålls den konstnärliga friheten och kulturens oberoende i större utsträckning än i tidigare propositioner. Dessa aspekter är tydligt integrerade i den övergripande målformuleringens första mening:

Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.¹⁶

Ovanstående formulering inkluderar samtidigt två andra centrala mål. Kulturanalys har därför delat in de kulturpolitiska målen i självständighetsmålet, delaktighetsmålet och samhällsmålet. Nedan beskrivs de tre målen och hur de kan relateras till varandra.

Självständighetsmålet

I propositionen utvecklas målet om kulturen som en obunden kraft i ett särskilt avsnitt där det formuleras på följande vis:

Ett levande samhälle behöver ett starkt kulturliv som med självförtroende fritt kan spegla och ifrågasätta rådande maktförhållanden och invanda föreställningar.¹⁷

¹⁵ Proposition 1974:28; Proposition 1996/97:3; Proposition 2009/10:3.

¹⁶ Proposition 2009/10:3, s. 26.

¹⁷ Ibid, s. 28.

Vidare sägs att statliga myndigheter och institutioner ska arbeta för ”att stödja konstnärligt skapande och ge plats för konstens förmåga att gestalta, bryta mönster och vidga det möjligas rum”.¹⁸ Detta innebär att politiken inte bara ska avhålla sig från inflytande över konstens innehåll. Politiken har också gett statsförvaltningen rollen att aktivt stödja möjligheterna till fritt konstnärligt skapande. Ett viktigt medel för detta är exempelvis rimliga ekonomiska villkor för kulturskapare. Den avgörande betydelsen av ett fritt och obundet kulturliv lyfts fram ytterligare i följande formulering:

Konsten måste få utvecklas på egna villkor och nya perspektiv på kulturarvet måste hela tiden ges utrymme. Att slå vakt om kulturens möjlighet att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället är därför den grundläggande uppgiften för kulturpolitiken.¹⁹

Formuleringen att detta utgör ”den grundläggande uppgiften för kulturpolitiken” väcker frågan om kulturens obundenhet är att betrakta som ett överordnat mål. Formuleringen kan möjligen tolkas i den riktningen.

Delaktighetsmålet

Delaktighetsmålet uttrycks som att ”alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet” och att kulturpolitiken ska ”främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor”. När målet motiveras ytterligare lyfts följande fram:

Kulturpolitiken bör ge förutsättningar för allas deltagande i kulturlivet vare sig man söker vägar till bildning, kulturupplevelser eller till eget skapande. Det ska vara möjligt att ta del av ett kulturutbud som präglas av mångfald och hög kvalitet oavsett i vilken del av landet man bor. Här har bland annat nationella och regionala kulturinstitutioner ett särskilt ansvar. Det ska också vara möjligt att verka och förkovra sig som kulturskapare i hela landet.²⁰

¹⁸ Proposition 2009/10:3, s. 26.

¹⁹ Ibid, s. 28.

²⁰ Ibid, s. 29.

Vidare skrivs att:

Ingen samhällsmedborgare ska känna sig utestängd från kulturlivet, eller inte inbjuden att delta och påverka, på grund av social, religiös eller etnisk bakgrund. Här ska principen om icke-diskriminering vara vägledande.²¹

Barns och ungas möjligheter att delta och få utlopp för sina skapande förmågor tas särskilt upp i relation till delaktighetsmålet, liksom arbetet med att utveckla jämställdheten på kulturområdet och att främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige.²² Delaktighetsmålet är det mål som uppvisar tydligast kontinuitet över tid. Ambitionen att bredda delaktigheten i kulturlivet och nå nya grupper har varit en central målsättning sedan kulturpolitiken blev ett samlat politikområde i Sverige.²³

Samhällsmålet

Samhällsmålet uttrycks som att ”kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.”²⁴ Samhällsmålet har ett brett anslag men regeringen motiverar det genom att tala om kulturens potential att vara en ”positiv kraft” i samhället. Kulturen tilldelas på detta sätt olika värden, såväl ekonomiska, sociala och kulturella som estetiska. Dessa värden definieras inte på ett tydligt sätt men bland annat talas det om kulturområdets ”genomslag i samhällsprocesser”.²⁵

I den senaste kulturpolitiska propositionen skrivs att kulturens ”betydelse för andra samhällsområdens utveckling uppmärksammas allt mer”.²⁶ Kulturens positiva hälsoeffekter lyfts fram, och konst och kultur beskrivs som en viktig

²¹ Proposition 2009/10:3, s. 30.

²² Ibid.

²³ Proposition 1974:28; Proposition 1996/97:3; Proposition 2009/10:3.

²⁴ Proposition 2009/10:3, s. 26.

²⁵ Ibid, s. 77.

²⁶ Proposition 2009/10:3, s. 33.

resurs inom olika delar av arbetslivet. Dess positiva effekter för regional utveckling och tillväxt, bland annat genom att bidra till regioners attraktivitet, diskuteras:

Länder, regioner och städer som skapar förutsättningar för ett rikt kulturutbud har också bättre möjligheter att locka både besökare och nya invånare liksom att locka till sig nya företagsetableringar.²⁷

Kulturlivets möjligheter att positivt påverka utvecklingen i stadsdelar och förorter med utbrett utanförskap redogörs också för, och kulturen pekas ut som en viktig kraft för ett hållbart samhälle utifrån dess olika dimensioner.²⁸ I propositionen finns med andra ord en stark tro på kulturens positiva effekter inom andra samhällssektorer och på samhällsutvecklingen i stort. Detta perspektiv lyfts även fram i den konstnärspolitiska utredningen där konstens och kulturens roll och betydelse för samhällsutvecklingen betonas, särskilt dess potentiella bidrag till hållbar utveckling.²⁹

De kulturpolitiska målens relation till varandra

Den samlade kulturpolitiska ambitionen i Sverige är alltså att det konstnärliga skapandet ska vara fritt, obundet och kvalitetsinriktat, samtidigt som kulturlivet ska riktas till hela befolkningen, vara inkluderande, erbjuda mångfald och prägla samhällsutvecklingen. Det är en bred ambition, där tre relativt skilda mål ska förenas.

Målen kan stärka varandra ...

Å ena sidan kan målen ses som en helhet där de samspelar med varandra och i viss mån utgör varandras förutsättningar. Exempelvis kan insatser för ökad delaktighet gynna självständighetsmålet. När fler ges möjlighet att ta del av kultur och uttrycka sig konstnärligt kan förutsättningar skapas för fler röster att höras inom ramen för kulturlivet. På samma sätt kan insatser för

²⁷ Proposition 2009/10:3, s. 33, s. 18.

²⁸ Ibid, s. 67–79.

²⁹ SOU 2018:23, s. 101–102.

samhällsmålet och delaktighetsmålet förväntas samspela och förstärka varandra. När konst och kultur präglar samhället blir konst och kultur en naturlig del av fler människors liv och vardag. Och den grundläggande idén att kreativitet ska prägla olika delar av samhället och dess utveckling (samhällsmålet) kan stärka förutsättningarna för konstnärers och kulturskapares möjligheter att verka fritt på fler arenor i samhället.

...men det finns också potentiella målkonflikter

Om perspektiv och innehåll som tros främja vissa gruppers deltagande premieras kan detta påverka den konstnärliga friheten negativt. Det kan exempelvis ta sig uttryck i bedömningskriterier, krav och önskemål som kan tolkas som att vissa teman, idéer och perspektiv är mer önskvärda i det konstnärliga innehållet än andra. Det skulle även kunna tolkas som att vissa egenskaper hos konstnärer och kulturskapare är mer önskvärda än andra.

Det finns också potentiella målkonflikter mellan samhällsmålet och självständighetsmålet. När konstnärer, kulturskapare och kulturinstitutioner förväntas spela en roll i relation till samhällsutvecklingen finns en risk att konst och kultur värderas på basis av hur den antas bidra till samhälleliga värden bortom konstnärliga kvalitetskriterier.

Det är även så att självständighetsmålet bär på stråk av en egen inneboende målkonflikt. I propositionen formuleras målet som att ”kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund”.³⁰ Det innebär att politiken redan på förhand har lagt in vissa förväntningar på den obundna kulturen, att den ska vara dynamisk och utmanande. Ett alternativ hade varit att endast slå fast att kulturen ska vara fri och obunden och avstå från att knyta denna obundenhet till några specifika karaktärsdrag.

³⁰ Proposition 2009/10:3, s. 26.

Hur hanteras de potentiella målkonflikterna?

Hur ska då de kulturpolitiska målens relation till varandra förstås i den nu gällande kulturpolitiska propositionen? Hanteras de potentiella målkonflikterna på något särskilt sätt? Tidigt i propositionen slås följande fast:

Utgångspunkten för kulturpolitiken är kulturens egenvärde och roll i samhället. Värdet av en rik och mångsidig kultur som ges utrymme att utvecklas och som är tillgänglig för alla är i sig en fullt tillräcklig anledning för statens engagemang. Kulturpolitikens legitimitet behöver inte sökas i de eventuella effekter den får i förhållande till andra politiska målsättningar.³¹

Formuleringen innebär ett ställningstagande mot att kulturen ska avkrävas särskilda samhällseffekter. Kulturens egenvärde ska vara gott nog. Samtidigt är propositionen inte helt entydig i denna fråga. Exempelvis skrivs kulturpolitikens framtida betydelse för näringspolitiken, miljöpolitiken och folkhälsan fram så här:

En handlingsplan för gemensamma initiativ på det kultur- och näringspolitiska området beslutas av regeringen i september 2009. Insatser görs för att ytterligare utveckla samverkan mellan miljö- och kulturpolitiken i strävan mot en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. En särskild satsning har inletts för att uppmärksamma kulturens betydelse ur hälsosynpunkt. Dessa initiativ kommer att utvecklas vidare.³²

Den senaste kulturpolitiska propositionen balanserar därmed mellan ambitionen att kulturen ska spela en viktig roll i samhällsutvecklingen och att samtidigt beakta ”kulturens egenvärde och den konstnärliga integriteten”.³³ I den senaste budgetpropositionen för 2021 beskrivs emellertid arbetet för att garantera konstnärlig frihet som ”en av de avgörande kulturpolitiska frågorna

³¹ Proposition 2009/10:3, s. 17.

³² Ibid, s. 18.

³³ Proposition 2009/10:3, s. 26.

de närmaste åren”. Vidare skrivs att ”kulturpolitiken får aldrig bli instrumentell” och att stödet till kulturen ”ska ske i former som syftar till kulturlivets oberoende”, men också till att ”fler ges möjlighet att delta i kulturlivet”.³⁴

Målen och de olika politiska nivåerna

I den senaste kulturpolitiska propositionen slås fast att de kulturpolitiska målen ska vara nationella. Målen ska styra den statliga kulturpolitiken men de ska också kunna inspirera och vägleda politiken i regioner och kommuner. Det betyder att målen inte är bindande för Sveriges regioner och kommuner.³⁵

Samtidigt är det så att den regionala kulturpolitiken har ett särskilt förhållande till de kulturpolitiska målen. Sedan kultursamverkansmodellen lanserades 2011 så tar regionerna med tre till fyra års mellanrum fram kulturplaner som bereds av Kulturrådet och utgör grund för Kulturrådets fördelning av statliga medel till regional kulturverksamhet. I den förordning som styr kultursamverkansmodellen är det tydligt att regionerna i sina kulturplaner ska förhålla sig till de nationella kulturpolitiska målen.³⁶ I och med att de regionala kulturplanerna idag tar helhetsgrepp på den regionala kulturpolitiken får de nationella kulturpolitiska målen i praktiken en styrande betydelse även på regional nivå.

I den utredning som föregick kultursamverkansmodellen fanns dessutom en diskussion om vilken betydelse kultursamverkansmodellen skulle kunna få för principen om armlängds avstånd, i och med den regionala nivåns ökade makt över bidragsfördelningen i regionerna. I utredningen hänvisades till hur principen tillämpas på statlig nivå, och dess upprätthållande poängterades:

³⁴ Proposition 2020/21:1, s. 33.

³⁵ Proposition 2009/10:3.

³⁶ SFS 2010:2012.

I dialogen med den kommunala nivån³⁷ bör Statens kulturråd också hävda principen om armlängds avstånd som utgångspunkt för bidragsfördelningen. Detta innebär att konstnärliga beslut inte bör fattas på politisk nivå utan överlåtas till ämnesexperter.³⁸

Samtidigt har regioner och kommuner ett långtgående självstyre och är därmed fria att formulera egna kulturpolitiska mål, vilket också kan få betydelse för hur frågor om armlängds avstånd och konstnärlig frihet hanteras på dessa nivåer.³⁹ Detta kommer utredningen återkomma till i de regionala och kommunala delstudierna.

Kulturpolitikens större kontext

De spänningar som finns mellan de kulturpolitiska målen består till viss del i att kulturpolitiken har att förhålla sig till värden som är centrala inom den svenska offentliga förvaltningen som helhet. Dessa värden är tänkta att genomsyra implementeringen av all politik, där lagar, strategier och förordningar också ger uttryck för dessa värden.

Redan i regeringsformen slås fast att det allmänna ska verka för jämlikhet, för barns rättigheter, för hållbar utveckling och mot all form av diskriminering.⁴⁰ Dessa delar utvecklas sedan ytterligare i mer specifik lagstiftning där olika aktörers ansvar för att vidta aktiva åtgärder för att främja olika utvecklingsområden framgår.⁴¹ På samma sätt hävdas den fria åsiktsbildningen i regeringsformen och att

ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.⁴²

³⁷ Med kommunal nivå avses i detta sammanhang regioner och kommuner.

³⁸ SOU 2010:11, s. 12.

³⁹ SFS 1974:152; SFS 2017:725.

⁴⁰ SFS 1974:152.

⁴¹ Se exempelvis SFS 2008:567; SFS 1991:433.

⁴² SFS 1974:152.

De grundläggande värden och ideal som Sveriges riksdag beslutat ska främjas av det allmänna har bland annat fallit ut i olika regeringsstrategier och specifika regeringsuppdrag som påverkar myndigheters, men också regioners och kommuners arbete, så även på kulturområdet. Det handlar exempelvis om arbetet med jämställdhetsintegrering, Agenda 2030 och arbetet för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, områden där statliga myndigheter tilldelats ett särskilt ansvar och ofta särskilda uppdrag.⁴³ Med betydelse för den regionala nivån finns den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft som 2021 ersätts med en nationell strategi för hållbar regional utveckling, där kulturens roll i samhällsutvecklingen identifieras som ett tema.⁴⁴ Denna samlade politiska styrning måste såväl statliga myndigheter som regioner och kommuner förhålla sig till och en nyckelfråga är hur arbetet för dessa värden och ideal genomförs på kulturområdet utan negativ påverkan på den konstnärliga friheten.

Kulturpolitisk forskning och debatten om armlängds avstånd och konstnärlig frihet

Den kulturpolitiska forskningen placerar i allmänhet in Sverige, och övriga nordiska länder, i en kulturpolitisk modell som brukar benämnas *arkitektmodellen*.⁴⁵ Denna modell utmärks av att kulturpolitiken i stor utsträckning ses som en integrerad del av välfärdspolitiken och därmed inkluderar fler värden än bara konstnärlig frihet och konstnärlig kvalitet. Det innebär att kulturpolitikens utgångspunkter och målsättningar i relativt stor utsträckning motiveras utifrån jämlikhetssträvanden och sociala behov. I arkitektmodellen har kulturdepartement och statliga tjänstepersoner ett stort inflytande över beslut om stödutformning och fördelning av bidrag. Men även sakkunniga och oberoende experter är i hög grad involverade i kulturpolitikens genomförandeled.⁴⁶

⁴³ Regeringskansliet 2014; Proposition 2019/20:188; Jämställdhetsmyndigheten 2021.

⁴⁴ Regeringskansliet 2015; Skr. 2020/21:133.

⁴⁵ Hillman-Chartrand & McCaughey 1989; Mangset 2010.

⁴⁶ Ibid.

Forskare har gjort bedömningen att de organ som genomför den svenska kulturpolitiken har en förhållandevis självständig ställning i relation till politiken.⁴⁷ Dock är denna ställning inte lika fri som i den så kallade *mecenatmodellen*, där staten är en viktig finansiär men kulturpolitiken ändå i hög grad utformas och genomförs av ett så kallat armlängdsorgan frikopplat från politiskt inflytande. Den raka motsatsen till *mecenatmodellen* utgörs av *ingenjörsmodellen*. I länder med denna modell är kulturlivet politiskt kontrollerat och används som ett verktyg, både för samhällets utveckling och för medborgarnas ideologiska fostran.⁴⁸

Det som enligt forskningen också varit typiskt för den svenska kulturpolitiken är de korporativistiska inslagen. Korporativismen har inneburit att särskilt de fackliga konstnärsorganisationerna har utövat inflytande över kulturpolitikens utformning och genomförande, exempelvis genom att utse representanter i bidragsgivande myndigheters styrelser. Intresseorganisationer har historiskt också haft en nära dialog med kulturdepartementet i frågor rörande den kulturpolitiska budgeten. Enskilda konstnärers och kulturskapares ställning har därmed i viss utsträckning varit knuten till medlemskap i dessa organisationer. Per Mangset har problematiserat konstnärsorganisationernas stora inflytande i Sverige just utifrån ett armlängdsperspektiv då han menar att dessa i praktiken blivit politiska aktörer som konstnärer och kulturskapare hamnat i beroendeställning gentemot. De korporativistiska inslagen har avtagit i Sverige, och intresseorganisationerna har idag inte samma formaliserade inflytande som tidigare.⁴⁹

Forskning om regional och kommunal kulturpolitik visar att kulturpolitik även på dessa nivåer är tydligt förankrad inom ett välfärdspolitiskt ramverk. Samtidigt finns viktiga skillnader jämfört med den statliga nivån i hur kulturpolitiken motiveras. Den regionala kulturpolitiken utgår i större utsträckning från berättelser om kulturens nytta för regionen, dess utveckling,

⁴⁷ Mangset 2010.

⁴⁸ Hillman-Chartrand & McCaughey 1989; Mangset 2010.

⁴⁹ Mangset 2015.

tillväxt, sociala hållbarhet, attraktivitet och folkhälsa.⁵⁰ På kommunal nivå har forskningen bland annat argumenterat för att den kommunala kulturpolitiken är mer ideologiskt betingad än vad som tidigare varit känt.⁵¹ I relation till detta finns det också exempel på forskningsartiklar som diskuterat tjänstepersoners kulturpolitiska roll och inflytande.⁵²

Sammanfattningsvis har forskningen på temat politisk styrning, konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd främst närmast sig temat på ett övergripande plan.⁵³ Få har undersökt frågorna i relation till kulturpolitikens implementering.⁵⁴ Inte heller Kulturanalys har undersökt dessa frågor empiriskt, trots deras grundläggande betydelse för den svenska kulturpolitiken. I ett par utredningar från Kulturanalys har frågorna emellertid aktualiserats, då i förhållande till spänningen mellan arbetet för andra kulturpolitiska mål och självständighetsmålet.⁵⁵

Förutom den forskning som gjorts om den svenska kulturpolitikens förhållningssätt till konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd har det också, vilket nämndes i inledningen, över tid förts en omfattande medial debatt om dessa frågor. Denna debatt utgör inget underlag för Kulturanalys bedömning, men den speglar de olika frågor som står i centrum för utredningen, och visar på frågornas mångfacetterade karaktär.

I debatten har det ifrågasatts hur fritt ett kulturliv kan vara när det i stor utsträckning är beroende av offentligt stöd för sin verksamhet.⁵⁶ Den konstnärliga friheten har också diskuterats utifrån att allt fler så kallade horisontella mål och perspektiv har integrerats i den statliga kulturpolitiken

⁵⁰ Blomgren & Johannisson 2014; 2015.

⁵¹ Karlsson 2003.

⁵² Sundeen & Blomgren 2020.

⁵³ Hillman Chartrand & McCaughey 1989; Vestheim 2005; Mangset et al 2008; Mangset 2009; 2010; 2015; Vestheim 2008; Blomgren & Johannisson 2014.

⁵⁴ Ett viktigt undantag utgörs av Linnéa Lindskölds (2013) avhandlingsstudie av kvalitetsbegreppets roll i bedömningar inom ramen för det statliga litteraturstödet.

⁵⁵ Myndigheten för kulturanalys 2014; 2019a; 2019b.

⁵⁶ Johansson 2017.

och i centrala kulturmyndigheters uppdrag. Med *horisontella perspektiv* avses i utredningen mål och perspektiv som exempelvis myndigheter och regioner har i uppdrag att integrera i sin verksamhet. Det kan exempelvis handla om barn och unga, tillgänglighetsfrågor, jämställdhet och andra rättighetsfrågor, men också ansvar för att integrera olika perspektiv på exempelvis hållbar utveckling. I vissa sammanhang används också begreppet tvärssektoriella perspektiv och mål. En fråga som har väckts är huruvida regeringars kulturpolitiska insatser och styrning vad gäller de horisontella perspektiven har varit och är förenliga med värnandet av den konstnärliga friheten och principen om armlängds avstånd. Somliga kritiker har hävdat att detta arbete i praktiken kommit att innebära en styrning av konstnärligt innehåll genom att de offentliga stödsystemen gynnat kulturell och konstnärlig verksamhet som tagit sin utgångspunkt i, eller anpassat sitt innehåll efter, vissa ämnen, teman och perspektiv.⁵⁷

Den mediala diskussionen berör också synen på konstens och kulturens roll för samhällets utveckling i bredare bemärkelse. Kulturpolitiken har kritiserats för att instrumentalisera konst och kultur och värdera den utifrån dess förutsättningar att bidra till samhällets utveckling. En sådan instrumentalisering riskerar, enligt kritikerna, att utarma konstnärliga processer och äventyra den konstnärliga friheten genom att konst och kultur bedöms utifrån sin nytta och inte sina estetiska kvaliteter.⁵⁸ Dessa diskussioner har inte enbart handlat om den politiska styrningen utan har också handlat om tjänstepersoners roll och eventuella makt i genomförandedet.⁵⁹

Under framför allt senare år har den mediala diskussionen om konstnärlig frihet vidgats ytterligare. Ett antal händelser på i första hand kommunal nivå har tolkats och kritiserats som försök att politiskt styra och villkora lokala

⁵⁷ Dagens Nyheter 2018; Lind 2018; Linderborg 2018; Norberg 2018; Wong 2018; Bohman 2019. Se också Bah Kuhnke 2018; Forsell 2018; Jönsson 2018.

⁵⁸ Se exempelvis Nathansson 2018; Björkman 2019; Bohman 2019.

⁵⁹ Sundeen & Blomgren 2019; 2021. Se också Aghed 2021.

konst- och kulturyttringar.⁶⁰ Flera av dessa fall har skildrat ett mer direkt politiskt agerande och beslutsfattande om konstnärligt innehåll och kulturell verksamhet.

Utredningens metod- och analysram

Utifrån utredningens syfte och ovanstående kulturpolitiska bakgrund och kontext har vi identifierat tre centrala undersökningsled för genomförandet av utredningen. Undersökningsleden består av frågeområden som behöver undersökas för att kunna bedöma den kulturpolitiska styrningen i relation till konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd. Dessa frågeområden har varit vägledande för dokumentstudierna, intervjuerna och utformandet av enkätformulär. Frågeområdena, med tillhörande delfrågor, är följande:

1. **Vem beslutar och om vad?** Hur och av vem fattas olika beslut om bidragsgivningen på statlig nivå och om verksamhetsstyrningen på regional och kommunal nivå? Vem beslutar om mål, uppdrag, riktlinjer, kriterier och bedömningsgrunder som är knutna till bidragsgivningen och verksamhetsstyrningen? Hur och av vem fattas beslut om fördelning av bidrag och direktiv till enskilda kulturverksamheter?
2. **Vilken målstyrning äger rum?** Vilken målstyrning äger rum på olika nivåer? Hur tolkas och omsätts denna av centrala aktörer i förvaltningsledet? Vad innehåller olika strategier, handlingsplaner, riktlinjer, kriterier och bedömningsgrunder i termer av fokus, teman och perspektiv?
3. **Vilken påverkan har styrningen?** Hur upplevs och tolkas styrningen av konstnärer och kulturskapare? Vilken potentiell och reell påverkan på den konstnärliga friheten upplever dessa grupper att styrningen får?

⁶⁰ Lindsköld 2018; Wrede 2018; Haimi 2019; Lagercrantz Spindler 2019.

Vem beslutar och om vad?

En utredning om den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten kräver en undersökning av de beslutsprocesser som är kopplade till styrningens innehåll: Vem fattar beslut om den styrning som sker, och vem fattar beslut utifrån styrningens innehåll? Principen om armlängds avstånd handlar i stor utsträckning om vem som har beslutsmakten i olika frågor, och om relationen mellan politiker, tjänstepersoner, sakkunniga, konstnärer och kulturskapare. Ett ideal i enlighet med armlängdsprincipen är att bedömningar av konstnärligt innehåll ska göras av sakkunniga som inte utgör en integrerad del av en politiskt styrd organisation. Sakkunniga ska själva ha direkt erfarenhet av konstnärlig och kulturell verksamhet eller på annat sätt besitta stor kunskap om sådan verksamhet.

Hur beslutsfattandet är organiserat kommer i denna utredning analyseras i relation till bidragsgivning på olika nivåer och i relation till hur kulturinstitutioner styrs på framför allt regional nivå. Tänkbara aktörer som är ansvariga eller involverade i beslutsfattandet är politiker, tjänstepersoner/handläggare och sakkunniga (som oftast själva arbetar som konstnärer och kulturskapare). Relationen mellan dessa aktörer är dock relativt komplex och beslut som formellt fattas av en part är ofta resultatet av processer som involverar en eller flera andra aktörer. En aktör som saknar formell beslutsakt kan likväl ha stort inflytande i beslutsprocesser då dessa i regel äger rum i mötet mellan olika aktörer.⁶¹

Vilken styrning äger rum?

Hur politiken och de som genomför politiken förhåller sig till konstnärligt innehåll och konstnärliga idéer är en central fråga för utredningen. Existerar det kulturpolitisk styrning, med inriktning mot vissa teman, ämnen, målgrupper/områden, konstformer, perspektiv och idéer, som kan inverka negativt på den konstnärliga friheten? Vad motiverar i så fall denna styrning? Sådan styrning kan exempelvis förekomma genom att a) stöd och uppdrag

⁶¹ Se exempelvis Vestheim 2012.

med inriktning mot vissa grupper eller områden etableras, b) stöd och uppdrag är utformade så att särskilda ämnen eller perspektiv premieras, eller c) stöd och uppdrag är utformade i syfte att stödja konstnärlig verksamhet som förväntas generera specifika samhälleliga effekter.

Vilken påverkan har styrningen?

Det sista och helt avgörande analysledet är att undersöka hur styrningen påverkar konstnärer och kulturskapare. Anpassar konstnärer och kulturskapare sitt konstnärliga innehåll utifrån vad som efterfrågas, eller vad de upplever efterfrågas, av bidragsgivande instanser? Identifierar konstnärer och kulturskapare problematiska kriterier, uppdrag eller målformuleringar i bidragsgivningen eller verksamhetsstyrningen? Finns det situationer när konstnärer och kulturskapare avstår från att ansöka om bidrag på grund av kriterier de upplever står i konflikt med konstnärlig frihet?

Begreppen armlängds avstånd och konstnärlig frihet

All politik innebär styrning, så även kulturpolitiken som i detta avseende inte verkar i ett vakuum. Tvärtom genomförs kulturpolitiken, på samtliga tre politiska nivåer, inom de ramar och regelverk som styr även andra politikområden. Dock kan styrning genomföras på olika sätt och med olika detaljeringsgrad när det gäller hur ett politikområde målsätts, organiseras, regleras och finansieras.

Etablerandet och hävdandet av *principen om armlängds avstånd* inom kulturpolitiken är ett uttryck för en idé om avhållsamhet när det gäller styrning. Armlängds avstånd är i detta avseende en allmänt hållen princip om att politiker och politiska församlingar ska avhålla sig från konstnärliga bedömningar och avstå från att organisera kulturpolitiken på ett sätt som riskerar att politiskt styra vad utövande konstnärer och kulturskapare väljer att innehållsligt ägna sig åt.

Men principen innebär lika mycket en tanke om att det ska finnas ett organisatoriskt avstånd mellan politiska församlingar och beslut som har med konstnärlig bedömning att göra, inom bidragsgivningen eller i styrningen av

kulturinstitutioner.⁶² Principen som sådan är inte unik för kulturområdet, utan går att applicera på styrning inom många av politikens sakområden. Den kan dock sägas inta en extra stark ställning inom exempelvis kulturpolitiken, mediapolitiken och forskningspolitiken på grund av dessa områdens tydliga koppling till frågor om demokrati, yttrandefrihet och granskning av makt och samhälle.⁶³

Bakgrunden till principen om armlängds avstånd är de historiska erfarenheter som gjorts av kulturpolitikens ideologisering och användning som politiskt maktmedel i exempelvis Tyskland under nazismen och i de forna öststaterna under kommunismen. Begreppet myntades i Storbritannien efter andra världskriget och var vägledande för etableringen av det brittiska kulturrådet och dess, inledningsvis, mycket självständiga roll i relation till den brittiska regeringen.⁶⁴

Principen om armlängds avstånd syftar alltså till att skapa förutsättningar för konstnärlig frihet. Tanken är att konstnärer och kulturskapare, även de offentligt finansierade, inte ska behöva anpassa sitt konstnärliga innehåll till några särskilda idéer, perspektiv eller värderingar. Idealet är i stället att konst och kultur som produceras så långt som möjligt ska reflektera en fri kreativ process. Som sådan ska den värderas utifrån sina konstnärliga kvaliteter eller de estetiska erfarenheter den ger upphov till. Utgångspunkten för detta resonemang är att begreppet konstnärlig kvalitet förstås som något som kan värderas bortom exempelvis ideologi, politik och etik.⁶⁵

I relation till detta återkommer ofta en diskussion om ”instrumentalisering” av kulturen och kulturpolitiken. Med instrumentalisering avses i detta sammanhang att kulturen avkrävs nytta eller används som ett instrument i politikens verktygslåda för att uppnå mål som snarare kan ses som tillhörande

⁶² Se exempelvis Mangset 2009; Blomgren 2012; Jacobsson 2014.

⁶³ Hillman Chartrand & McCaughey 1989; Jacobsson 2014.

⁶⁴ Mangset 2009; Upchurch 2016.

⁶⁵ Se exempelvis Johansson 2021.

andra politikområden. Det kan exempelvis vara att kulturen ges en roll att främja folkhälsan, den hållbara utvecklingen eller en regions eller kommuns attraktivitet.⁶⁶

Samtidigt saknar begreppen armlängds avstånd och konstnärlig frihet fasta definitioner. Olika kulturpolitiska forskare erbjuder också olika förhållningssätt till armlängdsprincipen, och hur olika länder försöker realisera principen skiljer sig åt.⁶⁷ Vad mer exakt är det politiken ska avstå ifrån? Vilken typ av politisk målstyrning är förenlig med bibehållen konstnärlig frihet? Hur stort bör det organisatoriska avståndet vara? I vilken utsträckning handlar principen om relationen mellan politik och förvaltning eller om relationen mellan förvaltning å ena sidan och konstnärer och kulturskapare å den andra?

Som svar på dessa frågor beskriver Per Mangset principen om armlängds avstånd snarare som ett kontinuum där olika länder, regioner eller kommuner placerar in sig beroende på hur man valt att organisera kulturpolitikens genomförande, och utifrån vilka övriga mål som styr kulturpolitiken.⁶⁸ På ett liknande sätt argumenterar Geir Vestheim för att konstens och kulturens frihet aldrig kan vara annat än relativ. All kulturpolitik har ett syfte enligt Vestheim, det kan vara ekonomiskt, demokratiskt, socialt eller bygga på ett generellt bildningsideal. I en mening är därför all kulturpolitik instrumentell.⁶⁹ Alternativet skulle vara en omedveten kulturpolitik i avsaknad av både mål och mening. Den analytiska poängen med att använda begreppet instrumentell ligger därför snarare i att identifiera olika typer av syften och detaljeringsgrad inom den kulturpolitiska styrningen än att klassificera den som antingen instrumentell eller inte.⁷⁰

⁶⁶ Vestheim 2008.

⁶⁷ Se exempelvis Vestheim 2005; Frenander 2010; Mangset 2009.

⁶⁸ Mangset 2009. Se också Hillman Chartrand & McCaughey 1989.

⁶⁹ Vestheim 2009.

⁷⁰ Dahl et al. 2020.

I den här utredningen är vi likväl nödgade att förhålla oss till begreppen. Vår utgångspunkt är därför att 1) armlängds avstånd handlar om att det ska finnas ett organisatoriskt skydd som försvårar politisk styrning, och att politiker ska avhålla sig från konstnärlig bedömning och påverkan på konstnärligt innehåll och konstnärliga processer och 2) att idealet om konstnärlig frihet handlar om att politik och förvaltning vill och ska undvika styrning som påverkar, eller riskerar att påverka, konstnärer och kulturskapare i vilka företeelser de skildrar i sin konstnärliga utövning, och hur de väljer att skildra dessa företeelser.

Sammanfattande kommentar

Idealet om konstnärlig frihet har rötter långt tillbaka i den svenska kulturpolitiken. Samtidigt har idealet alltid samsats med andra ambitiösa kulturpolitiska mål och det har aldrig varit helt tydligt från politikens sida hur de olika kulturpolitiska målen ska hanteras i förhållande till varandra. Den kulturpolitiska forskningen beskriver därför den svenska kulturpolitiken som integrerad i den generella välfärdspolitiken.

Den svenska kulturpolitiken har återkommande diskuterats utifrån hur väl den lever upp till idealet om konstnärlig frihet, och dessa diskussioner förs idag i relation till olika politiska nivåer och utifrån en mängd olika perspektiv. Samtidigt visar både den kulturpolitiska forskningen och den mediala debatten på behovet av empiriska studier av kulturpolitikens genomförande i relation till armlängds avstånd och konstnärlig frihet. Den här utredningen utgår i korthet från att analysera hur den konstnärliga friheten och principen om armlängds avstånd påverkas av den kulturpolitiska styrningen på olika nivåer. Detta görs genom en metod- och analysram bestående av ett antal frågor som är ämnade att reda ut hur beslutsfattandet är organiserat, hur mål formuleras och omsätts och hur konstnärer och kulturskapare upplever och påverkas av den styrning som äger rum.

Del II

Statlig delstudie

Introduktion till den statliga delstudien

I den här delstudien redogörs för den statliga bidragsgivningen, hur den styrs politiskt och hur den implementeras av ansvariga bidragsgivare. I delstudien redogörs också för hur bidragsgivningens utformning påverkar konstnärer och kulturskapare som söker bidrag. I detta introduktionskapitel redogörs kortfattat för styrningen av statliga bidragsgivare på kulturområdet och översiktligt för de bidragsgivare som inte ingår i fördjupningsstudien, samt för metodfrågor i relation till delstudien.

Styrningen av statliga bidragsgivare

Statliga förvaltningsmyndigheter på kulturområdet, som exempelvis Kulturrådet och Musikverket, lyder under regeringen. Bestämmelserna för de statliga myndigheterna har regeringen samlat i en myndighetsförordning.⁷¹ Det finns tre olika typer av myndigheter: enrådighetsmyndighet, som leds av en myndighetschef, styrelsemyndigheter, som leds av en styrelse, och nämndmyndigheter, som leds av en nämnd. Regeringen utser myndighetschef för samtliga myndighetstyper och bestämmer antalet ledamöter av styrelser och nämnder. Oftast utser regeringen åtminstone en andel av styrelseledamöterna. Regeringen har också möjlighet att byta ut en enskild ledamot eller en hel styrelse om den ”finner att en styrelse inte fungerar tillfredsställande”.⁷² En myndighetsstyrelse är ansvarig för myndighetens verksamhet inför regeringen och beslutar i frågor som bedöms vara av principiell karaktär eller av sådan betydelse att de inte kan delegeras.

⁷¹ SFS 2007:515.

⁷² Regeringskansliet 2016.

Myndigheternas ansvar, uppgifter och återrapporteringskrav regleras i en myndighetsinstruktion och genom de årliga regleringsbrev som regeringen beslutar om. Av regleringsbrevet framgår också myndighetens budget. Utöver dessa styrdokument kan regeringen besluta om ytterligare uppdrag. För myndigheter på kulturområdet framkommer i instruktion och regleringsbrev vilka konstområden bidragsgivningen ska vara inriktad på, hur ekonomiska medel ska fördelas mellan olika anslagposter och hur myndigheterna ska återrapportera utfallet av bidragsgivningen. Till detta kan ett antal uppdrag listas och bidragsgivningens inriktning specificeras ytterligare. Det kan exempelvis handla om att en bidragsgivande myndighet ska främja olika saker i bidragsgivningen, som ökad delaktighet, kultur i hela landet, mångfald eller jämställdhet. Mellan departement och myndighet äger också en årlig myndighetsdialog rum som bland annat syftar till att ge myndighetschefen återkoppling på myndighetens resultat och arbete.⁷³

På kulturområdet finns även bidragsgivare i stiftelseform. För stiftelser där staten är ensam stiftare har regeringen stort inflytande över verksamhetens styrning och inriktning. Regeringen utser styrelsen och beslutar om verksamhetens inriktning genom bidragsförfordningar och årliga riktlinjer. Styrningen av stiftelser regleras i en särskild stiftelselag.⁷⁴ I den här utredningen har vi identifierat sju statliga bidragsgivare inom de områden utredningen behandlar (Tabell 1).

⁷³ Regeringskansliet u.å.

⁷⁴ SFS 1994:1220.

Tabell 1. Statlig bidragsgivning på kulturområdet (miljoner kronor)

	2018	2019	2020
Kulturrådet	2 555	2 424	3 883
Filminstitutet ⁷⁵	405	403	820
Konstnärsnämnden	184	183	475
Författarfonden	167	177	221
Musikverket	27	25	26
Sametinget ⁷⁶	17	17	17
NFH	8	8	8

Källa: Kulturrådet 2021a, s. 17; Svenska Filminstitutet 2021, s. 62; Konstnärsnämnden 2021, s. 6; Sveriges författarfond 2021, s. 14; Musikverket 2021, s. 10.; Sametinget 2021, s. 26; Nämnden för hemslojdsfrågor 2021, s. 30.

Den påtagliga ökning av bidragsgivningen under 2020 som syns i Tabell 1 har sin grund i stödpaket som tillkommit som en konsekvens av coronapandemin.⁷⁷ Bidragsgivningen på statlig nivå domineras av Kulturrådet som 2019 hade en samlad bidragsgivning på cirka två och en halv miljard kronor. Samtidigt är andra bidragsgivare av stor betydelse inom sina respektive konst- och kulturområden. De fördjupade studierna sker av Kulturrådets, Konstnärsnämndens och Filminstitutets bidragsgivning. Övriga bidragsgivare berörs mycket kort nedan.

Författarfonden

Författarfonden fördelar den statliga bibliotekersättningen. Denna fördelas i form av individuellt beräknade ersättningar, och i form av bidrag och stipendier till litterära upphovspersoner, kulturjournalister, dramatiker, manusförfattare och upphovsmannaorganisationer.⁷⁸ Författarfonden leds av en styrelse som regeringen har ett begränsat inflytande över då man endast

⁷⁵ Inkluderar Filminstitutets stöd till utveckling, produktion, spridning och visning samt annan filmkulturell verksamhet.

⁷⁶ Inkluderar bidrag till samisk kultur.

⁷⁷ Se också Myndigheten för kulturanalys 2021.

⁷⁸ Sveriges författarfond 2020.

utser tre av de elva ledamöterna. Resten utses av upphovsmannaorganisationerna.⁷⁹ Styrelsen utser Författarfondens direktör.⁸⁰ Författarfonden har ingen instruktion eller regleringsbrev utan den statliga styrningen sker via en förordning.⁸¹

Den politiska målstyrningen av Författarfonden är begränsad, och fonden har få interna styrdokument. I bidragsgivningen ligger fokus på konstnärlig utveckling, konstnärlig kvalitet och ekonomisk trygghet för kulturskapare. Dock förefaller bedömningen i relation till de sökande i stor utsträckning baseras på konstnärlig verksamhet som redan har utförts, vilket kan innebära såväl trösklar som produktionsincitament. I jämförelse med andra statliga bidragsgivare är avståndet till regeringen längre, medan avståndet till intresseorganisationerna är kortare.

Musikverket

Musikverket är en enrådighetsmyndighet och ett center för musik, teater och dans. Den generaldirektör som leder myndigheten utses av regeringen. Myndigheten har en instruktion och ett regleringsbrev enligt vilka Musikverket likt flera andra myndigheter på kulturområdet förväntas integrera olika perspektiv i sin verksamhet. Framför allt har Musikverket i uppdrag att ”integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete”, och verka för att kulturen ”ska komma fler till del i hela landet”.⁸²

Musikverkets bidragsgivning hanteras av ett konstnärligt råd som bereder och fattar beslut om de drygt 25 miljoner kronor som myndigheten fördelar genom bidraget Musikplattformen. Bidraget syftar till att ”främja ett varierat

⁷⁹ SFS 1962:652.

⁸⁰ Sveriges författarfond 2018.

⁸¹ SFS 1962:652.

⁸² SFS 2010:1922; Kulturdepartementet 2019b.

musikaliskt utbud i hela landet som präglas av konstnärlig förnyelse och hög kvalitet”.⁸³ Det konstnärliga rådet består av nio ledamöter och utses direkt av regeringen.⁸⁴

I relation till bidragsgivningen återfinns ett antal formuleringar med potentiell betydelse för bidragsgivningen. Förutom att ledamöterna i det konstnärliga rådet ska inneha musikalisk expertis har det exempelvis varit en specifik målsättning att ledamöterna ska ha kunskap i normkritik och att ansökningar och fördelade bidrag ska spegla mångfalden i samhället.⁸⁵ Musikverket skiljer sig från Författarfonden genom dess närhet till den politiska makten. Konstruktionen att regeringen utser ledamöter som både bereder och fattar beslut om bidrag innebär ett kort avstånd mellan regering och konstnärliga bedömningsprocesser.

Nämnden för hemslöjdsfrågor

Nämnden för hemslöjdsfrågor är en statlig myndighet som styrs av en nämnd bestående av högst nio ledamöter. Ledamöterna utses av regeringen för en period om tre år som kan förlängas en gång. Nämnden utser myndighetens kanslichef.⁸⁶ Regeringen styr Nämnden för hemslöjdsfrågor genom instruktion och regleringsbrev. Av dessa framkommer ett antal perspektiv som nämnden ska arbeta efter. Exempelvis ska nämnden ”integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete” och främja hemslöjd ur ett hållbarhetsperspektiv. Myndigheten ska också rikta verksamhet mot barn och unga och verka för att kultur kommer fler till del i hela landet samt arbeta för att främja kulturella och kreativa näringar.⁸⁷ Nämnden för hemslöjdsfrågors bidragsgivning är främst inriktad på främjande arbete, och det är endast

⁸³ SFS 2010:1922.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Musikverket 2015, s. 13.

⁸⁶ Nämnden för hemslöjdsfrågor 2019; SFS 2007:1193.

⁸⁷ SFS 2007:1193; Kulturdepartementet 2019c.

projektbidraget som är sökbart. Nämndens organisations- och verksamhetsbidrag ges till på förhand bestämda aktörer som anges i myndighetens regleringsbrev.⁸⁸

Sametinget

Sametinget är både ett folkvalt parlament och en statlig förvaltningsmyndighet under kulturdepartementet. Sametinget styrs av instruktion och regleringsbrev, men regleras också genom Sametingslagen.⁸⁹ Inom ramen för organisationen finns en kulturnämnd som bland annat ansvarar för Sametingets bidragsgivning. Enligt arbetsordningen är kulturnämndens uppgifter följande:

Kulturnämndens främsta uppgift är att främja ett starkt och mångfaldigt samiskt konst- och kulturliv och besluta om fördelningen av statens bidrag och av medel ur Samefonden till samisk kultur och samiska organisationer. Nämnden ansvarar för att sammanställa mål, riktlinjer och prioriteringar i ett politiskt handlingsprogram som ska underställas Sametingets plenum för beslut. I sitt arbete ska nämnden följa det politiska handlingsprogrammet.⁹⁰

I Sametingslagen står det också att Sametingets övergripande uppdrag är att ”verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur.”⁹¹ Kulturnämnden har två sökbara bidrag i syfte att främja den samiska kulturen – ett verksamhetsbidrag och ett projektbidrag. Dessa har en stark inriktning på att främja ”samisk kultur”, men bidragsgivningen knyts också till horisontella mål som att verksamheter och projekt som får stöd ska främja ”jämlighet, jämställdhet, demokrati, öppenhet och samverkan” och bidra till ”allas lika rättigheter och möjligheter”.⁹² Bidragsmottagare ska också bedriva sin verksamhet i linje

⁸⁸ Kulturdepartementet 2019c.

⁸⁹ SFS 1992:1433.

⁹⁰ Sametinget 2018a, s. 3.

⁹¹ SFS 1992:1433.

⁹² Sametinget 2018b, s. 14–15.

med Sametingets kulturpolitiska program. Det är på många sätt svårt att jämföra Sametinget med de övriga bidragsgivarna på kulturområdet, delvis på grund av att Sametinget både är en myndighet och ett parlament och i viss utsträckning regleras av speciallagstiftning.⁹³

Metod och material för den statliga studien

De huvudsakliga metoder som använts för delstudien är dokumentstudier, intervjuer med sakkunniga, handläggare och ledningsfunktioner samt en enkät riktad till konstnärer och kulturskapare. Intervju- och enkätstudien har genomförts med fokus på ett urval av bidrag vid Kulturrådet, Konstnärsnämnden och Filminstitutet. Vi har valt dessa myndigheter då de tillhör de ekonomiskt största bidragsgivarna, samtidigt som de representerar såväl styrelsemyndigheter som stiftelser och olika typer av berednings- och beslutsprocesser i relation till bidragsgivningen. För att kunna följa beredningsprocesser från utlysning till beslut har vi gjort ett urval av bidrag hos respektive bidragsgivare. Med anledning av utredningens tema har vi valt bidrag som riktar sig till det fria professionella kulturlivet men som också fångar in olika grupper av konstnärer och kulturskapare inom olika konstområden. För Kulturrådet har bidrag till fri scenkonst, musikarrangörer och musikutgivare inkluderats, för Konstnärsnämnden har arbetsstipendier inom bild och form och musik inkluderats, och för Filminstitutet har stöd inom utveckling och produktion av kortfilm, dokumentär och lång spelfilm inkluderats.

Dokumentstudier och dokumentanalys

Dokumentstudien har bestått i a) en inventering och analys av regeringens styrning genom politiskt beslutade dokument riktade till bidragsgivande myndigheter på kulturområdet, och b) en inventering och analys av relevanta dokument på myndighetsnivå (eller motsvarande).

⁹³ SFS 1992:1433.

Centrala dokument för a) har varit övergripande policy- och strategidokument, myndighetsinstruktioner, regleringsbrev, och bidragsförordningar och för b) myndighetsinterna policydokument, strategier, handlingsplaner, riktlinjer, bidragsinformation, ansökningsinstruktioner och ansökningsblanketter, och i Kulturrådets fall även ett urval av ansökningar. Vi har samlat in dokument som gällde 2019 för att komma så nära nutid som möjligt men samtidigt undvika ett fokus på coronapandemins konsekvenser. Flera av de dokument som gällde 2019 började dock gälla några år dessförinnan och flera gäller fortfarande. Vi har även inkluderat vissa dokument som inte gäller längre men som är av särskild relevans för utredningens ämne. Vi kommer att kommentera detta när det blir aktuellt. Dokumentanalysen har tagit sin utgångspunkt i de frågor som anges i utredningens metod- och analysram. De dokument som ingått i den statliga studien finns beskrivna i bilaga 1.

Intervjuer med sakkunniga, handläggare och ledning

Huvudsakliga intervjurespondenter har varit sakkunniga i Kulturrådets och Konstnärsnämndens referens- och arbetsgrupper, filmkonsulenter vid Filminstitutet samt handläggare och personer i ledningsfunktioner på Kulturrådet, Konstnärsnämnden och Filminstitutet. På Kulturrådet har elva ledamöter (sex kvinnor, fem män) ur tre referensgrupper (referensgrupperna för fri scenkonst [teater, opera, musikteater, performance och andra uttrycksformer], musikarrangörer och musikutgivning), två handläggare och myndighetschefen intervjuats. På Konstnärsnämnden har tio ledamöter (fem kvinnor, fem män) i två beslutande arbetsgrupper (Arbetsgruppen för musik samt Bildkonstnärsfonden), två handläggare och myndighetschefen intervjuats. På Filminstitutet har fem filmkonsulenter (fyra kvinnor, en man), avdelningschefen för filmstöd och den verkställande direktören intervjuats. Sammanlagt har 34 intervjuer genomförts för den statliga delstudien. Intervjuerna har fokuserat på bidragsgivningens genomförande, på bedömning- och beslutsprocesser i relation till myndighetens uppdrag, och på bidragsgivningens gällande riktlinjer och bedömningskriterier.

Längden på de flesta intervjuerna var 50–100 minuter. Intervjuguider för intervjuerna på statlig nivå presenteras i bilaga 2. I de fall respondenter har citerats har i vissa fall citaten redigerats språkligt för att öka läsbarheten.

Enkät till konstnärer och kulturskapare

Enkäten har riktat sig till 3 961 konstnärer och kulturskapare som sökt bidrag från antingen Kulturrådet, Konstnärsnämnden eller Filminstitutet. För Kulturrådet riktade sig enkäten till sökande av fem olika bidrag under 2019. Dessa var 1) verksamhetsbidrag, fria aktörer, teater, 2) projektbidrag, fria aktörer, teater, 3) verksamhetsbidrag, musikarrangörer, 4) projektbidrag, musikarrangörer, och 5) produktionsstöd, musikutgivning. Efter rensning av dubletter och ett mindre bortfall på grund av avsaknad av kontaktuppgifter motsvarade de sökande av dessa stöd 1 199 respondenter. Totalt beviljat belopp för dessa bidrag motsvarade cirka 114 miljoner kronor.⁹⁴

För Konstnärsnämnden riktade sig enkäten till sökande vid en ansökningsomgång 2019 av arbetsstipendier inom 1) bild och form och 2) musik. Efter rensning av dubletter och ett mindre bortfall på grund av avsaknad av kontaktuppgifter motsvarade de sökande av dessa stöd 2 189 personer. Totalt beviljat belopp motsvarade cirka 33 miljoner kronor.⁹⁵

För Filminstitutet riktade sig enkäten till sökande under 2019 av stöd för 1) produktion av kortfilm, 2) kortfilmssatsningen Glöd, 3) utveckling av lång spelfilm, 4) produktion av lång spelfilm, 5) utveckling av dokumentärfilm, 6) Wild Card (långfilmsstöd till nyutexaminerade) och 7) utvecklingsstöd Moving Sweden (lågbudgetsatsning i samarbete med SVT). Efter rensning av dubletter och ett mindre bortfall på grund av avsaknad av kontaktuppgifter motsvarade de sökande av dessa stöd 573 personer. Totalt beviljat belopp för dessa stöd motsvarade år 2019 cirka 161 miljoner kronor.⁹⁶

⁹⁴ Kulturrådet 2020a, s. 20–21.

⁹⁵ Enligt underlag lämnat av Konstnärsnämnden 2021-04-14.

⁹⁶ Enligt underlag lämnat av Svenska Filminstitutet 2020-09-29.

Detta innebär en stor skillnad i antalet tillfrågade personer för de tre bidragsgivarna. Att urvalet är betydligt större för Konstnärsnämnden, trots att sökande till endast två arbetsstipendier ingår, beror på att Konstnärsnämndens bidrag söks av enskilda konstnärer och kulturskapare medan Kulturrådets bidrag för scenkonst, musikarrangörer och musikutgivning söks av verksamheter, som i högre utsträckning inkluderar flera enskilda konstnärer och kulturskapare. Detta gäller också sökande till Filminstitutet, som ofta utgörs av producenter/produktionsbolag som representerar ett filmprojekt med flera medverkande, även i skapandeprocessen. De sökande till Filminstitutet är generellt färre, och för att få upp antalet respondenter har fler bidragsformer inkluderats än för Konstnärsnämnden och Kulturrådet. Detta har gjort att enkätpopulationen för Filminstitutet, trots att den är betydligt mindre än populationen för Kulturrådet och Konstnärsnämnden, fångar in cirka tre fjärdedelar av det totala antalet sökande inom utveckling och produktion till Filminstitutet under 2019. Det bör också påpekas att det är stora skillnader i de summor som beviljas av de olika bidragsgivarna och beroende på stödform. Ett stöd till produktion av lång spelfilm rör i allmänhet flermiljonbelopp medan ett arbetsstipendium till en enskild konstnär är i storleksordning 100 000–150 000 kronor.

Det totala urvalet motsvarar en stor grupp konstnärer och kulturskapare som söker bidrag hos de tre största statliga bidragsgivarna i Sverige och fångar in de flesta konst- och kulturområden som denna utredning ska omfatta. En viktig grupp som inte ingår i urvalet är konstnärer och kulturskapare som av olika anledningar väljer att inte söka bidrag från de statliga bidragsgivarna, men som kan betraktas som potentiella bidragssökande. Vilken betydelse det kan ha för resultatet diskuteras bland annat i rapportens slutkapitel.

Tabell 2. Enkätpopulation och svarsfrekvens (antal personer)

Bidragsgivare	Total population	Svarande⁹⁷	Svarsfrekvens
Kulturrådet	1 199	596	50 %
Konstnärsnämnden	2 189	1 154	53 %
Filminstitutet	573	251	44 %
<i>Totalt</i>	<i>3 961</i>	<i>1 951</i>	<i>49 %</i>

Svarsfrekvensen för enkäten som helhet var 49 procent (Tabell 2). De svarande uppvisar stora likheter med de som tillfrågats att svara på enkäten i fråga om de variabler som varit möjligt att kontrollera. I urvalet som helhet är cirka 51 procent kvinnor och 49 procent män. Av de svarande har 51 procent angett att de är kvinnor och 47 procent att de är män. 2 procent valde att inte ange juridiskt kön. En liknande överensstämmelse finns om man bryter ner det på de separata bidragsgivarna.

En bakgrundsvariabel som visat sig betydelsefull för enkätens resultat är om den sökande blivit beviljad något av de bidrag den sökt hos respektive myndighet eller om den sökande har fått avslag på samtliga ansökningar den aktuella ansökningsomgången. För denna variabel råder stor överensstämmelse mellan urvalet och de svarande för Konstnärsnämnden och Filminstitutet, med skillnader på någon enstaka procent. Kulturrådet skiljer i viss utsträckning ut sig. Bland de tillfrågade hade 47 procent beviljats bidrag och 53 procent fått avslag. Bland de svarande hade 54 procent beviljats bidrag och 46 procent fått avslag (se bilaga 4 för ytterligare diskussion om bortfall).

Frågorna i enkäten är uppdelade i tre delar: 1) bakgrundsfrågor, 2) generella frågor om bedömningsprocesser och 3) frågor i relation till specifik bidragsgivare. Fokus för enkäten har varit frågor om konstnärer och kulturskapares upplevelser av kulturpolitisk styrning i relation till konstnärlig frihet. Enkäten har i stor utsträckning innehållit frågor om konstnärers och

⁹⁷ Av de svarande är det 50 stycken som besvarat frågorna som sökande både hos Konstnärsnämnden och Kulturrådet.

kulturskapares syn på och erfarenheter av olika bedömningskriterier men också frågor i relation till hur enskilda bidragsgivare formulerar kriterier och ansökningsinstruktioner. Enkäten i sin helhet återges i bilaga 3.

Kulturrådets bidragsgivning

I det här kapitlet redogörs för Kulturrådets bidragsgivning. Kapitlets inleds med en redogörelse för hur Kulturrådet styrs och är organiserat kopplat till bidragsgivningen, och för Kulturrådets huvudsakliga uppgifter och ansvar. På detta följer en redogörelse för Kulturrådets egna styrdokument i relation till bidragsgivningen. Även myndighetens information till bidragssökande och ansöknings- och redovisningsblanketter utgör viktiga underlag. Kapitlet beskriver bidragsgivningen i sin helhet men har fokus på bidragsgivningen till fri scenkonst, musikarrangörer och musikutgivning.

Regeringens styrning av Kulturrådet

Kulturrådet är en förvaltningsmyndighet som inrättades 1974 med huvuduppgiften att bidra till uppfyllandet av de nationella kulturpolitiska målen. Kulturrådet leds av en styrelse som utses av regeringen.⁹⁸ Styrelsen består av nio ledamöter vars huvudsakliga uppgift är att fatta beslut om myndighetens budget och verksamhetsinriktning. Styrelsen fattar också beslut om fördelningen av statliga medel till regional kulturverksamhet inom kultursamverkansmodellen, som motsvarar nästan hälften av Kulturrådets totala bidragsgivning. Generaldirektören, som är chef för myndigheten, utses av regeringen och är ledamot av styrelsen.

Regeringens styrning av Kulturrådet sker genom instruktion, regleringsbrev och de förordningar som mer specifikt reglerar Kulturrådets bidragsgivning. Utöver dessa styrdokument kan regeringen också tilldela Kulturrådet särskilda uppdrag.

⁹⁸ SFS 2012:515.

Kulturrådets organisation och beslutsfattande

Kulturrådets verksamhet bedrivs idag av cirka 100 medarbetare.⁹⁹ Kulturrådet har också inrättat referens- och arbetsgrupper bestående av externa sakkunniga. Dessa gruppers uppgift är att bedöma de ansökningar som inkommer till Kulturrådet. Arbetsgrupperna är beslutande och finns på litteraturområdet. Referensgrupperna är rådgivande och finns inom en rad olika konst- och kulturområden. Totalt finns idag fyra arbetsgrupper och elva referensgrupper med mellan fem och tio ledamöter.¹⁰⁰

Handläggarna har en central roll i att ta fram förslag på ledamöter för arbets- och referensgrupperna, men det finns också ett öppet anmälningsforum. Ledamöterna rekryteras utifrån sin kompetens inom olika delar av ett konstområde, men också utifrån att gruppens sammansättning bör

spegla samhällets mångfald beträffande kön, ålder, etnisk och kulturell tillhörighet. Kulturrådet beaktar också att gruppen representerar hela landet geografiskt.¹⁰¹

Kulturrådet strävar vidare efter att ledamöterna ska ha olika yrkesbakgrund i förhållande till konstområdet. Det kan inom scenkonstområdet exempelvis handla om att ha ledamöter i referensgruppen som är såväl skådespelare, producenter, journalister och dramaturger som forskare. Beslut om ledamöter i referens- och arbetsgrupper fattas av generaldirektören. Som längst kan en ledamot sitta fyra år i samma referens- eller arbetsgrupp.¹⁰² Generaldirektören fattade fram till och med 2019 också beslut om en stor majoritet av bidragen utifrån de förslag som handläggare och kanslipersonal tagit fram utifrån referensgruppernas bedömning. Under 2020 har detta dock

⁹⁹ Kulturrådets omfattande ansvar för fördelning av krisstöd under coronapandemin har lett till en kraftig utökning av antalet handläggare, och under våren 2021 har hela personalstyrkan ökat till drygt 120 personer.

¹⁰⁰ Kulturrådet u.å.a; Kulturrådet u.å.b.

¹⁰¹ Kulturrådet u.å.c.

¹⁰² Kulturrådet u.å.d; Kulturrådet u.å.c; Kulturrådet, handläggare 2.

förändrats och besluten är idag i hög utsträckning delegerade till enhetschefsnivå, men fattas fortfarande efter förslag från referensgrupperna.¹⁰³

Hur berednings- och beslutsprocesserna är organiserade skiljer sig åt mellan de olika arbets- och referensgrupperna. Varje referens- och arbetsgrupp har dock en ordförande som leder arbetet. I vissa referensgrupper läser samtliga ledamöter alla ansökningar, men det förekommer att handläggaren delar upp ansökningarna mellan ledamöterna, även om varje ansökan ändå läses av flera sakkunniga. Ledamöterna gör en enskild bedömning, ofta utifrån en tregradig skala. Handläggaren ansvarar för att sammanställa ledamöternas bedömningar inför de referensgruppsmöten där ledamöterna tillsammans med handläggaren går igenom ansökningarna, gör en samlad bedömning och lämnar ett förslag till beslut utifrån de kriterier som gäller för bidraget. Dessa möten löper ofta över flera dagar. När detta är klart tar handläggaren processen vidare för formellt beslutsfattande av ansvarig chef. I denna fas kan det ske justeringar jämfört med det förslag till beslut som referensgruppen lagt fram.¹⁰⁴

Den politiska styrningen av Kulturrådets uppdrag

Kulturrådets övergripande uppdrag formuleras i instruktionens första paragraf:

Statens kulturråd har till uppgift att, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, verka för kulturens utveckling och tillgänglighet genom att fördela och följa upp statliga bidrag och genom andra främjande åtgärder.¹⁰⁵

¹⁰³ Kulturrådet, företrädare 1.

¹⁰⁴ Kulturrådet, handläggare 1; Kulturrådet, handläggare 2; Kulturrådet referensgrupp, ledamot 3.

¹⁰⁵ SFS 2012:515.

I mer detalj har regeringen gett Kulturrådet uppdraget att ”särskilt verka för konstnärligt och kulturpolitiskt värdefull utveckling” inom områdena 1) teater, dans, musik och annan scenkonst, 2) litteratur, kulturtidskrifter, läsfrämjande och bibliotek, 3) bild och form samt museer och utställningar, 4) regional kulturverksamhet, 5) samiska folkets och övriga nationella minoriteters kultur, och 6) andra kulturella ändamål.¹⁰⁶ Instruktionen innehåller också en rad ytterligare uppgifter med betydelse för bidragsgivningen. Kulturrådet ska bland annat:

- verka för ökat internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan inom hela kulturområdet
- integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barn- och ungdomsperspektiv samt främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan
- ha sektorsansvar för funktionshinderfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda aktörer
- verka för kulturens betydelse inom andra samhällsområden
- ha ett samlat ansvar, inom sitt verksamhetsområde, för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck
- samverka med berörda myndigheter, regioner och kommuner inom ramen för kultursamverkansmodellen samt med institutioner, det civila samhället och andra aktörer
- främja samverkan, erfarenhetsutbyte och lärande mellan lokala, regionala, nationella och internationella aktörer som bedriver verksamhet av betydelse för kulturens utveckling.¹⁰⁷

¹⁰⁶ SFS 2012:515.

¹⁰⁷ Ibid.

I regleringsbrevet för 2019 anges Kulturrådets ekonomiska anslag och hur medlen ska fördelas mellan olika konst- och kulturområden. I regleringsbrevet framkommer dessutom ytterligare uppdrag och återrapporteringskrav utöver det som är angivet i instruktionen. Här förtydligas flera uppdrag med betydelse för myndighetens bidragsgivning. Utöver att Kulturrådet ”i samarbete med andra aktörer [ska] verka för att kulturen ska komma fler till del i hela landet” ska de utifrån uppgiften att ”främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck”:

integrera ett hbtq-perspektiv i den ordinarie verksamheten och vidta de insatser som myndigheten bedömer lämpliga. Dessa insatser ska vid behov koordineras och genomföras tillsammans med Diskrimineringsombudsmannen, Folkhälsomyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Socialstyrelsen och Statens skolverk.¹⁰⁸

Detta uppdrag faller i sin tur tillbaka på den strategi för lika rättigheter och möjligheter som regeringen tog fram 2014 där regeringen önskar att kulturområdet ”genom att synliggöra och utmana normer som begränsar människor” ska bidra till ökad mångfald och öppenhet.¹⁰⁹ För detta arbete utnämns Kulturrådet till strategisk myndighet med ett särskilt ansvar på kulturområdet vilket innebär att

Kulturrådet bör uppmärksamma frågor som rör sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck och hbt-personers villkor och förutsättningar inom kulturområdet i syfte att tydliggöra detta mångfaldsperspektiv. Det bör genomföras så att både kulturmyndigheter, kulturaktörer och publik engageras.¹¹⁰

¹⁰⁸ Kulturdepartementet 2018a. Se också Kulturdepartementet 2019d; Kulturdepartementet 2020a.

¹⁰⁹ Regeringskansliet 2014, s. 51.

¹¹⁰ Ibid.

Denna strategi har också genererat särskilda uppdrag. Ett sådant exempel är det uppdrag som gavs till Kulturrådet 2016 om att ”genomföra kunskapshöjande insatser” i syfte att lära kulturverksamheter hur dessa i sin förmedling av konst och kultur ”kan synliggöra normer och utmana negativa stereotyper”.¹¹¹ I detta uppdrag angav regeringen att normer och negativa stereotyper i större utsträckning behöver bemötas med hjälp av kulturella uttryck.¹¹²

Utöver ovanstående ska myndigheten redovisa sitt bidrag till en sammanhållen landsbygdspolitik och myndighetens bidrag till jämställdhetsintegrering och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Kulturrådet ska också årligen redovisa hur de bidragit till att uppnå målen i Agenda 2030 och vilka insatser som genomförts inom området kulturella och kreativa näringar.¹¹³ Regeringen har tidigare också gett Kulturrådet i uppdrag att se över ”kulturens roll i det förebyggande folkhälsoarbetet” och för ”främjande av psykisk hälsa”.¹¹⁴

När det gäller arbetet för kulturens och konstens obundna ställning i Sverige saknas skrivningar i instruktion och regleringsbrev. Däremot har Kulturrådet i uppdrag att i ”internationella sammanhang främja kulturens roll för yttrandefrihet och demokratisering” och ”verka för synergier mellan kulturpolitiska och biståndspolitiska insatser”. Kulturrådet ska också ”verka för fler fristäder för förföljda konstnärer” och ”för en utveckling av fristadssystemet i Sverige”.¹¹⁵ Sammantaget har Kulturrådet ett mycket brett kulturpolitiskt uppdrag och är en statlig nyckelaktör i arbetet för de kulturpolitiska målen som helhet.

¹¹¹ Kulturdepartementet 2016.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Kulturdepartementet 2018a. Se också Kulturdepartementet 2019d; Kulturdepartementet 2020a.

¹¹⁴ Kulturdepartementet 2017.

¹¹⁵ Kulturdepartementet 2018a.

Kulturrådets bidragsförordningar

Kulturrådets bidragsgivning reglerades 2019 av 13 bidragsförordningar som inkluderar stöd till de olika konst- och kulturområden som Kulturrådet ansvarar för. Förordningarna inkluderar också särskilda förordningar om regional kulturverksamhet, kulturell verksamhet i skolan och en förordning som styr ett litteraturpris till Astrid Lindgrens minne.¹¹⁶

De bidragsförordningar som inriktar sig på konstnärliga och kulturella verksamheter har syftesformuleringar som främst fokuserar på kvalitet, professionell verksamhet och olika aspekter av de kulturpolitiska målen, exempelvis ökad delaktighet.¹¹⁷ I vissa av förordningarna uttrycks det sistnämnda i termer av att bidragen ska främja en ”kulturpolitiskt värdefull” utveckling.¹¹⁸

Förordningen om statsbidrag till det fria kulturlivet inom teater-, dans- och musikområdet, som denna utredning delvis fokuserar på, skiljer inte ut sig jämfört med övriga förordningar. Enligt förordningen är ändamålet med statsbidraget att ”främja mångfald, kvalitet och förnyelse samt annan kulturpolitiskt värdefull utveckling inom det fria kulturlivet”.¹¹⁹ Enligt förordningen får bidrag lämnas till professionellt verksamma aktörer inom teater, dans och musik, annan scenkonstrelaterad verksamhet eller för musikutgivning. I förordningen framkommer ingen ytterligare uppenbar styrning i relation till det konstnärliga innehållet. Dock nämns det i en särskild punkt att bidrag får lämnas till aktörer som ”deltar i internationell eller interkulturell verksamhet”. Interkulturell verksamhet definieras som ”verksamhet som främjar etnisk och kulturell mångfald i Sverige”.¹²⁰

¹¹⁶ SFS 2010:2012; SFS 2007:1436; SFS 2002:1091.

¹¹⁷ Se exempelvis SFS 2012:516; SFS 2012:517; SFS 2020:337.

¹¹⁸ SFS 2020:337; SFS 2012:516.

¹¹⁹ SFS 2012:516.

¹²⁰ Ibid.

Sammantaget är horisontella perspektiv mindre framträdande i bidragsförordningarna jämfört med i instruktion och regleringsbrev. Men det finns förordningar under senare år som bryter detta mönster. Ett exempel är förordningen om statsbidrag till kulturverksamheter i vissa bostadsområden 2016–2018. Detta statsbidrag, som löpte mellan 2016 och 2019, var styrt mot bostadsområden med specifika förutsättningar, som lågt valdeltagande och socioekonomiska utmaningar. Bidraget skulle, exempelvis, fördelas med hänsyn till hur sökande samordnat sin kulturverksamhet med andra projekt för ”demokratisk utveckling och hållbar stadsutveckling”.¹²¹

Kulturrådets övergripande strategiarbete

Hur tolkar och genomför Kulturrådet de uppdrag som myndigheten fått från regeringen och vilken betydelse får de för myndighetens bidragsgivning? Kulturrådet har, utifrån sitt uppdrag, under senare år tagit fram ett antal styrdokument med betydelse för myndighetens bidragsgivning. Strategier och handlingsplaner med relevans för denna utredning är:

- Handlingsplan/delredovisning för jämställdhetsintegrering 2015/2016–2018.
- Strategi för internationalisering.
- Strategi för arbete med kultur för barn och unga 2018–2021.
- Nationella minoriteters kultur.
- Strategi för arbete med lika rättigheter och möjligheter 2016–2018.
- Strategi för medverkan i regionalt tillväxtarbete.

Flera av dessa strategier gällde fram till 2018, men i några fall förlängdes de över 2019. Kulturrådet befinner sig under 2021 i en process med att se över myndighetens strategier och handlingsplaner med målet att inkorporera dessa

¹²¹ SFS: 2016:406.

teman och fokusområden i en treårig verksamhetsplan, i syfte att ta ett mer samlat grepp på myndighetens strategiarbete.¹²² Ovanstående strategier och handlingsplaner är dock de senaste på dessa områden och därmed av betydelse för myndighetens arbete med dessa frågor under senare år.¹²³

Utöver dessa dokument lyfter myndigheten på sin hemsida fram ett antal områden och teman med koppling till bidragsgivningen. Dessa är "Hbtq i kulturen", "Jämställdhet", "Agenda 2030 och social hållbarhet", "Kulturella och kreativa näringar", "Nationella minoriteters kultur", "Tillgängligt kulturliv", "Kultur för barn och unga" och "Kultur och regional tillväxt". Alla dessa områden och teman kan sägas stå i direkt eller indirekt relation till uppdrag formulerade i Kulturrådets instruktion och regleringsbrev. Hur dessa områden och teman beskrivs i handlingsplaner, strategier och hur de kommuniceras på Kulturrådets hemsida i relation till bidragsgivningen utvecklas ytterligare nedan.

Jämställdhet, hbtq och lika rättigheter

Kopplingen till bidragsgivningen och bedömning av konstnärligt innehåll är tydligast i Kulturrådets arbete med jämställdhetsintegrering, hbtq-frågor och allas lika rättigheter och möjligheter. I myndighetens handlingsplan för jämställdhetsintegrering från 2015 formuleras målet för arbetet som att:

Kulturrådet ska verka för en jämn könsfördelning av makt, inflytande och resurser mellan kvinnor och män i Kulturrådets direkta bidragsgivning såväl som inom kultursamverkansmodellen.¹²⁴

Kulturrådet poängterar betydelsen av att så långt som möjligt fördela myndighetens medel jämnt mellan kvinnor och män inom de olika bidragsformerna. Men jämställdhetsintegrering diskuteras också kopplat till bedömningen av konstnärlig kvalitet:

¹²² Kulturrådet, företrädare 1. Muntlig kommunikation (staben) 2021-04-01.

¹²³ E-postkorrespondens 2021-03-26; Muntlig kommunikation (staben) 2021-04-01.

¹²⁴ Kulturrådet 2015a, s. 10.

Normkritik och normbrytande konst är en förutsättning för ett kvalitativt kulturliv som också förnyas. Det kan dock finnas strukturer som gör att viss normbrytande konst tolkas som dålig kvalitet. Det kulturpolitiska målet kvalitet kan också i vissa fall ställas som en motsats till normkritik eller jämställdhet. Därför finns ett fortsatt behov av att diskutera kvalitetsbegreppet och hur det är kopplat till jämställdhet och normkritik för att inte riskera att ojämsställda strukturer inom kulturlivet upprätthålls av rådande normer.¹²⁵

I en delredovisning av arbetet med jämställdhetsarbetet från 2018 formulerar Kulturrådet också ett behov av att ”diskutera jämställdhet, jämlikhet och normkritik i relation till kvalitetsbegreppet” med avseende på bedömning av den konstnärliga kvaliteten.¹²⁶ Dessa diskussioner genomfördes sedan i ledning, styrelse och med dem som sitter som ordförande i referens- och arbetsgrupper i syfte att stärka beredningsprocesserna i dessa avseenden. Kulturrådet planerade i samband med detta att genomföra ”jämställdhetsobservationer” av referens- och arbetsgruppernas möten.¹²⁷

I strategin för lika rättigheter och möjligheter (2016–2018) framkommer inte lika tydliga skrivningar kopplade till de konstnärliga bedömningsprocesserna. Vad som framför allt poängteras i denna strategi är att kvalitetsbegreppet ska breddas genom en bred representation i de referens- och arbetsgrupper som bedömer ansökningar.¹²⁸

Kulturrådet knyter sitt arbete med rättighetsperspektivet till regeringens strategi för lika rättigheter och möjligheter från 2014 och den strategiska roll som Kulturrådet tilldelats av regeringen. På Kulturrådets hemsida står att rättighetsperspektivet generellt ingår när ansökningar inom olika bidrag till Kulturrådet bedöms. I detta sammanhang lyfts särskilt hbtq-perspektivet fram och formuleras på följande sätt:

¹²⁵ Kulturrådet 2015a, s. 12.

¹²⁶ Kulturrådet 2018a, s. 13.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Kulturrådet 2016.

Hbtq-frågor ska prioriteras i bidragsgivningen som helhet, men varje enskild ansökan som får stöd från oss behöver inte ha fokus på hbtq.¹²⁹

En liknande formulering finns i relation till jämställdhetsperspektivet, vilket också är i linje med myndighetens diskussion kring behovet av ett breddat kvalitetsbegrepp.¹³⁰

Internationalisering, Agenda 2030 och regional tillväxt

I Kulturrådets strategi för internationalisering är fokus på att främja internationellt utbyte och samverkan, bland annat i bidragsgivningen. Strategin handlar också mycket om att främja frågor om yttrandefrihet och demokrati i internationella sammanhang.¹³¹

När det gäller myndighetens arbete med Agenda 2030 pekar Kulturrådet på hur deras verksamhet på olika sätt bidrar till olika mål inom Agenda 2030, också genom sin bidragsgivning. Framför allt anges mål inom utbildning, hälsa, jämställdhet, minskad ojämlikhet, hållbara städer och samhället, anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt.¹³² I återrapporteringen saknas dock ansatser för att aktivt främja hållbarhet som ett innehållsligt tema i bidragsgivningen, vilket skulle kunna vara möjligt på ett liknande sätt som för delar av rättighetsperspektivet.¹³³ Inte heller finns detta för frågor kopplade till kultur och regional tillväxt, som är ytterligare ett område som Kulturrådet har i uppdrag att arbeta med.

Specifika målgrupper

Kulturrådets bidragsgivning som helhet och även bedömningsprocesserna påverkas av målsättningen att främja vissa gruppers tillgång till kultur. En central målgrupp i detta sammanhang är barn och unga, som är en prioriterad målgrupp i hela bidragsgivningen:

¹²⁹ Kulturrådet 2020b.

¹³⁰ Kulturrådet 2020c.

¹³¹ Kulturrådet 2015b.

¹³² Kulturrådet 2020d.

¹³³ Ibid.

Kulturrådets bidragsgivning ska ta särskild hänsyn till barns och ungas rätt till kultur, dels genom att stödja produktion av konst och kultur av hög kvalitet som är avsedd för barn och unga och dels genom att stödja projekt och verksamheter som gör konst och kultur tillgänglig för barn och unga.¹³⁴

Enligt Kulturrådets årsredovisning för 2019 går, om kultursamverkansmodellen undantas, cirka hälften av Kulturrådets bidrag till verksamhet som riktar sig till barn och unga.¹³⁵ Kulturrådet lyfter också fram arbetet för nationella minoriteters kultur. Det finns ingen bidragsförordning med särskilt fokus på dessa grupper, men Kulturrådet har utformat särskilda stödformer för dessa ändamål.¹³⁶

Sammantaget ger Kulturrådets styrdokument, återrapporteringar och hemsidesinformation en bild av att hänsyn tas till ett antal teman i verksamheten generellt och i bidragsgivningen specifikt. Det är noterbart att uppdragen behandlas olika och att vissa teman ges större tyngd i relation till bidragsgivningen.

Kulturrådets bidrag

Den ekonomiska fördelningen mellan olika konstområden styrs i grunden av hur medel fördelas mellan olika anslagsposter i de årliga regleringsbrevet, bidragsförordningarna som är knutna till anslagsposterna samt av Kulturrådets prioriteringar inom dessa förordningar. Exempelvis styr i huvudsak en bidragsförordning stöden till den fria scenkonsten, där såväl teater, dans, musik och musikarrangörer som musikutgivning ingår. När det gäller fördelningen mellan olika konstområden så dominerar teater, dans, musik och övrig scenkonst som 2019 stod för cirka 56 procent av Kulturrådets bidragsgivning. Litteratur, bibliotek och kulturtidskrifter motsvarade cirka 17 procent, konstövergripande ändamål cirka 14 procent,

¹³⁴ Kulturrådet 2018b, s. 2.

¹³⁵ Kulturrådet 2020a, s. 52.

¹³⁶ Kulturrådet 2018c.

och bild och form, museer och utställningar cirka 13 procent. I denna uppskattning är hela Kulturrådets bidragsgivning inkluderad, inklusive medlen till kultursamverkansmodellen.¹³⁷

När det gäller anslaget till fri scenkonst, arrangörer, musikutgivning och ”vissa aktörer av kulturpolitiskt intresse” var detta 2019 knappt 214 miljoner kronor.¹³⁸ Kulturrådet delar upp förordningens anslag i flera olika bidrag och har exempelvis musikarrangörsstöd, fonogramstöd och stöd inom fri scenkonst. Dessutom är stöden oftast uppdelade i verksamhetsbidrag och projektbidrag.¹³⁹

Bidragsgivningens syften

Bidragsgivningen som helhet syftar till att utifrån de nationella kulturpolitiska målen ”verka för kulturens utveckling och tillgänglighet”.¹⁴⁰ De enskilda bidragen präglas av denna övergripande formulering, och bidragens huvudsakliga syften handlar om att a) stärka och stödja olika delar av kulturlivet och dess aktörer, b) verka för utveckling och hög kvalitet på kulturområdet, och c) bredda kulturutbudet och ge fler i hela landet möjlighet att ta del av kultur av hög kvalitet och främja olika gruppers deltagande.

Riktlinjer och bedömningskriterier för bidragsgivningen

När det gäller själva bidragsgivningen finns ett antal generella villkor som gäller för bidragsgivningen som helhet. Dessa utgörs i princip av ett antal formella krav, som att de sökande ska kunna tillhandahålla information och ta emot besök från Kulturrådet, följa svensk lagstiftning och grundläggande regler kring tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar.¹⁴¹ Därutöver finns bedömningskriterier formulerade för varje bidrag. Dessa kriterier uppvisar stor enhetlighet och finns angivna på hemsidan men också

¹³⁷ Kulturrådet 2020a, s. 20–22.

¹³⁸ Kulturdepartementet 2018a.

¹³⁹ Kulturrådet 2020a.

¹⁴⁰ SFS 2012:515.

¹⁴¹ Kulturrådet u.å.e.

i de riktlinjer som Kulturrådet tagit fram för sin bidragsgivning.¹⁴² För bidrag som fokuserar på professionell kulturverksamhet är konstnärlig kvalitet alltid en utgångspunkt och ett tydligt bedömningskriterium. Kvalitetsbegreppet definieras sällan även om det finns enstaka exempel där det görs.¹⁴³

För åtminstone 29 av de 45 bidrag där tydliga bedömningskriterier identifierats lyfts fem ytterligare kriterier fram som ska präglade fördelningen av varje bidrag i sin helhet, även om varje ansökan inte måste ”omfatta alla perspektiv”. Dessa är med små variationer formulerade enligt nedan:

- Förnyelse och utveckling.
- Spridning av verksamhetsplatser i hela landet.
- Internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.
- Barn- och ungdomsperspektiv.
- Rättighetsperspektiv: mångfalds-, jämställdhets-, hbtq- och tillgänglighetsperspektiv.¹⁴⁴

Dessa bedömningskriterier återkommer också i olika former för andra bidrag och präglar Kulturrådets bidragsgivning till professionell kulturverksamhet. Andra kriterier som återkommer för fler än enstaka bidrag är projektens eller verksamheternas ekonomiska förutsättningar, verksamhetens omfattning och prestationer, och kulturpolitiskt värde eller betydelse.

Information, ansökningsblanketter och redovisning

För majoriteten av bidragen följer informationen på Kulturrådets hemsida en struktur där den sökande kan läsa under följande rubriker: 1) ”Kan du ansöka?”, 2) ”För vad kan du få bidrag?”, 3) ”När kan du ansöka?”, 4) ”Hur ansöker du?”, 5) ”Hur bedömer vi din ansökan?”, 6) ”Vilka villkor och regler gäller?” och 7) ”Hur redovisar du?”.

¹⁴² Se exempelvis Kulturrådet 2018d; 2019a; 2020e.

¹⁴³ Kulturrådet 2018e, s. 3.

¹⁴⁴ Se exempelvis Kulturrådet u.å.f.

För i princip samtliga bidrag fyller den sökande i en blankett i Kulturrådets onlinesystem. De uppgifter som efterfrågas i blanketterna är likartade för de olika bidragen och det handlar huvudsakligen om att få uppgifter om den sökandes organisation och den verksamhet eller det projekt som ansökan avser. Andra vanligt förekommande frågor i ansökningsblanketten för olika bidrag inom scenkonst, arrangörsområdet, musikutgivning och flera andra områden är a) genre, b) könsfördelning bland medverkande och i konstnärlig ledning, c) huvudsaklig målgrupp (inklusive ålder), d) nationella och internationella samarbetspartner och beskrivning av samarbeten, e) publikutvecklingsarbete, f) spelplatser och g) ekonomisk kalkyl. Ansökningsblankettens längd är inom scenkonstområdet mellan 11 (Fonogramstöd) och 21 sidor (verksamhetsstöd till fri scenkonst).

En fråga som skiljer ut sig från övriga handlar specifikt om hur verksamheten, utgivningen eller projektet arbetar med att integrera olika rättighetsperspektiv. Frågan utgår ifrån en standardformulering som anpassas efter vilket bidrag det gäller. Exemplet nedan är hämtat från ansökan om projektbidrag till fri scenkonst:

Beskriv om och i så fall hur ni i projektet [eller i verksamheten eller i musikutgivningen] ska integrera ett jämställdhets-, hbtq-, mångfalds- och interkulturellt perspektiv. Beskriv också om och i så fall hur ni ska arbeta med att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.¹⁴⁵

Denna formulering förekommer i ansökningsblanketten för åtminstone 33 av Kulturrådets bidrag. Förutom för bidrag till scenkonst, musikutgivning och musikarrangörer förekommer den bland annat för bidrag till utställningsverksamhet, konsthantverk, kulturtidskrifter och bild- och formkonst. Frågan är dock inte obligatorisk att besvara.

¹⁴⁵ Kulturrådet u.å.g.

När det gäller det utrymme som olika frågor ges i ansökningsblanketten så finns en begränsning på 1 000 tecken oavsett fråga. Detta innebär att den sökande har lika stort utrymme att beskriva sin ”konstnärliga idé”, sin ”huvudsaklig målgrupp”, sina ”nationella och internationella samarbetsparter” eller hur de integrerar de olika rättighetsperspektiven.¹⁴⁶ De sökande har möjlighet att bifoga en längre projektbeskrivning.

Redovisningsblanketten är strukturerad på ett liknande sätt som ansökningsblanketten, och i princip efterfrågas samma uppgifter fast utifrån exempelvis projektets eller utgivningens genomförande. Frågan om hur bidragsmottagaren har integrerat olika rättighetsperspektiv återkommer även här, men ska då besvaras utifrån det arbete som har utförts.¹⁴⁷

Sammanfattande kommentar

Kulturrådet styrs och är organiserat som en gängse förvaltningsmyndighet. Det betyder att regeringen beslutar om myndighetens styrelse, högsta ledning, uppgifter och uppdrag. I sin bidragsgivning lutar sig samtidigt Kulturrådet i mycket stor utsträckning mot externa sakkunniga, vilket gör att ett längre avstånd till politiken har etablerats för myndighetens bidragsgivning. Det är dock ett fåtal av dessa externa sakkunniggrupper som är beslutande.

Kulturrådet har i sin verksamhet, inklusive bidragsgivningen, ett stort antal fokusområden och teman att ta hänsyn till. Dessa områden och teman formuleras främst i Kulturrådets instruktion och regleringsbrev men faller i flera fall tillbaka på nationella strategier inom olika områden. Exempel på teman är hållbar utveckling genom Agenda 2030, jämställdhet, mångfald och olika aspekter på mänskliga rättigheter. Instruktion och regleringsbrev ger begränsad vägledning om på vilket sätt dessa teman och perspektiv förväntas integreras i verksamheten, och hur Kulturrådet ska förhålla sig till, och inte förhålla sig till, dessa perspektiv i bidragsgivningen.

¹⁴⁶ Se exempelvis Kulturrådet u.å.g.

¹⁴⁷ Kulturrådet u.å.h.

När Kulturrådet omsatt dessa uppdrag i strategier och handlingsplaner och i sin bidragsgivning, har olika teman getts olika tyngd i relation till bidragsgivningen. Kulturrådet har i sin bidragsgivning som helhet ett tydligt fokus på konstnärlig kvalitet, kultur i hela landet, barn och unga, interkulturellt utbyte, mångfald, jämställdhet, tillgänglighet och hbtq-frågor.

Konstnärsnämndens bidragsgivning

I det här kapitlet redogörs för Konstnärsnämndens bidragsgivning. Kapitlet inleds med en redogörelse för hur myndigheten är organiserad och sedan för den politiska styrningen av myndigheten genom instruktion, regleringsbrev och bidragsförordningar. På detta följer en beskrivning av hur Konstnärsnämnden omsatt den politiska styrningen i sitt eget strategiarbete och i bidragsgivningen.

Regeringens styrning av Konstnärsnämnden

Konstnärsnämnden inrättades 1976 med uppdraget att fördela bidrag och stipendier till enskilda konstnärer och bygga upp kunskap kring enskilda konstnärers sociala och ekonomiska situation.¹⁴⁸ Konstnärsnämnden leds av en styrelse som ska bestå av högst elva ledamöter. Samtliga styrelseledamöter, inklusive ordförande och vice ordförande, utses av regeringen. Ledamöterna sitter i tre år med möjlighet till förlängning i ytterligare tre år. Enligt Konstnärsnämndens instruktion utses fem av ledamöterna efter ”förslag som får lämnas av konstnärsorganisationer”.¹⁴⁹ Myndighetschefen, som utses av regeringen, leder Konstnärsnämndens verksamhet och är ledamot av styrelsen.

En stor del av beslutsfattandet när det gäller bidragsgivningen är delegerat till arbetsgrupper inom olika konstområden. Styrelsens beslutsfattande rör främst principiella och strategiska frågor, men den beslutar också om de tioåriga långtidsstipendierna till konstnärer, som dock bereds av externa sakkunniga.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Statskontoret 2017.

¹⁴⁹ SFS 2007:1199.

¹⁵⁰ Statskontoret 2017, s. 40.

Regeringens styrning av Konstnärsnämnden sker genom myndighetens instruktion, det årliga regleringsbrevet och genom ett antal bidragsförordningar. Utöver dessa styrdokument kan regeringen tilldela Konstnärsnämnden särskilda uppdrag.

Särskilda organ inom Konstnärsnämnden

Regeringen har över tid inrättat två särskilda organ inom Konstnärsnämnden. Dessa är styrelsen för Sveriges bildkonstnärsfond och Kulturbryggan, som inrättades 1982 respektive 2015.¹⁵¹ Styrelsen för Sveriges bildkonstnärsfond handlägger och beslutar framför allt om bidrag och stipendier till bild- och formkonstnärer och fungerar i detta avseende som en beslutande arbetsgrupp. Styrelsen för detta organ består av högst 13 ledamöter, med en ordförande och en vice ordförande.¹⁵² Fram till 2018 utsågs ledamöterna i Bildkonstnärsfonden direkt av regeringen, men sedan januari 2018 utser Konstnärsnämndens styrelse dessa ledamöter för en period om högst tre år.¹⁵³ Av ledamöterna utses sju ”efter förslag som får lämnas av konstnärsorganisationer”.¹⁵⁴

Kulturbryggan inrättades 2015 och ansvarar för ett särskilt statsbidrag till nyskapande kultur. Organet består av en ordförande, en vice ordförande och högst fem andra ledamöter som likt Bildkonstnärsfonden fungerar som en beslutande arbetsgrupp när det gäller bidrag inom Kulturbryggan. Fram till 2018 utsågs dessa ledamöter direkt av regeringen, men de utses numera av Konstnärsnämndens styrelse.¹⁵⁵

¹⁵¹ Statskontoret 2017, s. 44.

¹⁵² SFS 2007:1199.

¹⁵³ SFS 2007:1199; Statskontoret 2017, s. 37.

¹⁵⁴ SFS 2007:1199.

¹⁵⁵ Ibid.

Myndighetens organisation och beslutsfattande

Konstnärsnämnden består av två avdelningar: 1) avdelningen för analys, utveckling och administration, och 2) avdelningen för stipendier och internationella program. På myndigheten arbetar drygt 30 personer, och cirka 60 ledamöter deltar i nämndens arbete i styrelser och arbetsgrupper. För bedömning och beslut kring bidrag och stipendier ansvarar främst fem beslutandegrupper, vilka är 1) Bildkonstnärsfonden inklusive Iaspis-delegationen, 2) Arbetsgruppen för musik, 3) Arbetsgruppen för teater och film, 4) Arbetsgruppen för dans och cirkus, och 5) Kulturbryggan. Bortsett från Kulturbryggan kallas beslutandegrupperna för arbetsgrupper. I beskrivningarna nedan är det dessa arbetsgruppers organisation och arbetssätt som i första hand beskrivs. Kulturbryggans verksamhet nämns dock särskilt vid några tillfällen.

Ledamöterna i arbetsgrupperna utses av Konstnärsnämndens styrelse, som också utser gruppernas ordförande. Utnämningen har föregåtts av handläggares beredning, och det finns möjlighet att anmäla intresse att ingå i en arbetsgrupp.¹⁵⁶ Grupperna är sammansatta så att de ska representera olika perspektiv och olika genrer inom respektive konstform. Enligt Statskontorets myndighetsanalys från 2017 tar Konstnärsnämnden i sammansättningen hänsyn till kön, geografisk hemvist, ålder och etnisk bakgrund.¹⁵⁷ Detta har senare ändrats till att Konstnärsnämnden i grupperna eftersträvar ”en mångfald av erfarenheter, bred kunskap och jämn könsfördelning”.¹⁵⁸

Arbetsgruppernas berednings- och beslutsprocesser

Konstnärsnämndens arbetsgrupper arbetar på delvis olika sätt. På grund av mängden ansökningar delas dessa dock alltid upp på något sätt mellan ledamöterna. Som ett exempel har Bildkonstnärsfonden ett system där varje ansökan tilldelas en första-, andra- och tredjeledare. Ansvarig handläggare

¹⁵⁶ Statskontoret 2017, s. 48. Konstnärsnämnden u.ä.a.

¹⁵⁷ Statskontoret 2017, s. 47.

¹⁵⁸ Konstnärsnämnden 2020a, s. 5.

fördelar ansökningarna, delvis utifrån konstuttryck men också med utgångspunkten att ansökningarna ska läses av personer med delvis olika kompetens. I arbetsgrupperna ingår ledamöter som bedömer ansökningar om såväl arbetsstipendier och projektbidrag som internationella utbyten, residens och övriga stipendier.

Ledamöterna betygsätter sedan ansökningarna, diskuterar dem i arbetsgruppen och lägger fram ett förslag som sammanställs av ansvarig handläggare. Utifrån denna sammanställning analyseras den föreslagna fördelningen, och arbetsgruppen arbetar i olika utsträckning med att justera fördelningen utifrån kön, ålder och verksamhetsort i relation till söktrycket.¹⁵⁹

Den politiska styrningen av Konstnärsnämndens uppdrag

Enligt Konstnärsnämndens instruktion är myndighetens huvuduppgift att ”främja konstnärers möjligheter att utveckla sitt konstnärskap och verka för konstnärlig utveckling”. Myndigheten ska också främja utvecklandet av nyskapande kultur samt ”analysera och sprida kunskap om konstnärernas ekonomiska och sociala villkor”. Dessa uppgifter ska genomföras främst genom att myndigheten:

- fördelar statliga bidrag och ersättningar till enskilda konstutövare
- genomför analys och sprider kunskap

Kopplat till dessa huvuduppdrag har Konstnärsnämnden enligt sin instruktion i uppdrag att ”i sin verksamhet integrera ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och

¹⁵⁹ Konstnärsnämnden, handläggare 1; Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 3; Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 4.

samarbete”.¹⁶⁰ I regleringsbrevet för 2019, och 2020, återfinns ytterligare ett antal uppdrag med relevans för myndighetens bidragsgivning. Konstnärsnämndens ska:

- i samarbete med andra aktörer verka för att kulturen ska komma fler till del i hela landet
- årligen ”redogöra för i vilken utsträckning som dess verksamhet bidragit till att uppnå målen i Agenda 2030”
- utveckla och medverka i insatser för att främja kulturella och kreativa näringar
- i internationella sammanhang främja kulturens roll för yttrandefrihet och demokratisering.¹⁶¹

Några av dessa punkter är eller har varit kopplade till specifika krav på uppföljning och redovisning från Konstnärsnämndens sida, exempelvis arbetet med jämställdhetsintegrering och Agenda 2030.¹⁶² Uppdraget att rapportera verksamhetens bidrag till Agenda 2030 har dock tagits bort i regleringsbrevet för 2021.¹⁶³ Konstnärsnämnden har sedan 2013 varit en så kallad JiM-myndighet, vilket innebär att den haft i uppdrag att utveckla verksamheten i syfte att bättre bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Redovisningen av bidragsgivningen ska ”vara uppdelad på kön samt innehålla en analys och bedömning av eventuella skillnader mellan kvinnor och män”.¹⁶⁴

Konstnärsnämnden ska också redovisa hur bidragsfördelningen ser ut mellan olika konstområden, och för Kulturbryggan ska myndigheten redovisa ”erfarenheter, trender m.m. gällande nyskapande kultur i hela landet”.¹⁶⁵

¹⁶⁰ SFS 2007:1199.

¹⁶¹ SFS 2007:1199; Kulturdepartementet 2018b.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Kulturdepartementet 2020b.

¹⁶⁴ Kulturdepartementet 2018b.

¹⁶⁵ Ibid.

Andra uppgifter är inte kopplade till samma typ av återrapporteringskrav, exempelvis myndighetens arbete med att främja kulturella och kreativa näringar.

I Konstnärsnämndens regleringsbrev anges de ekonomiska ramarna för bidragsgivningen och hur mycket som ska gå till bidrag för nyskapande kultur och till långtidsstipendier.¹⁶⁶ Av regleringsbrevet framgår också hur stor del av Konstnärsnämndens budget som ska fördelas till bild- och formområdet, medan myndigheten har ett större inflytande över den exakta fördelningen mellan övriga konstområden.¹⁶⁷

Konstnärsnämndens bidragsförfordningar

Konstnärsnämndens bidragsgivning utgår idag i huvudsak från tre bidragsförfordningar:

- Förfordningen om statsbidrag till konstnärer (2019:1269).
- Förfordningen om Sveriges bildkonstnärsfond (1982:600).
- Förfordningen om statsbidrag till nyskapande kultur (2011:317).

Utöver dessa finns också en förfordning som reglerar de livslånga inkomstgarantierna till konstnärer. Riksdagen beslutade 2010 att avveckla dessa, och några nya inkomstgarantier utfärdas inte sedan dess. De konstnärer som sedan tidigare uppbär inkomstgaranti fortsätter dock att göra så.¹⁶⁸

Förfordning 2019:1269 om statsbidrag till konstnärer ersatte från och med den 1 mars 2020 förfordningen om bidrag till konstnärer (1976:528) och förfordningen om vissa särskilda insatser på kulturområdet (1989:500).¹⁶⁹ Förfordningens syfte är att ”främja yrkesverksamma konstnärers möjligheter

¹⁶⁶ Kulturdepartementet 2018b.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Proposition 2009/10:183.

¹⁶⁹ SFS 1976:528; SFS 1989:500; SFS 2019:1269.

att bedriva, fördjupa och utveckla sin konstnärliga verksamhet”.¹⁷⁰ Stöd till konstnärer får enligt förordningen lämnas i form av projektbidrag, stipendier och bidrag till internationellt utbyte. Övergripande kriterier ska vara konstnärlig kvalitet och de sökandes ekonomiska behov. Myndigheten ska sträva efter att fördela medel till sökande i olika delar av landet och till sökande som arbetar inom olika genrer och tekniker.¹⁷¹ Jämfört med de tidigare förordningarna finns inga skillnader vad gäller angivna bedömningskriterier, men däremot har några av de övriga villkoren skärpts. Av förordningen framgår att Konstnärsnämnden får besluta om ersättning även utan ansökan.¹⁷²

Förordning 1982:600 om Sveriges bildkonstnärsfond innehåller anvisningar som specifikt rör bidrag till konstnärer inom bild och formområdet. De medel som fördelas inom ramen för denna förordning syftar främst till att ”ge yrkesverksamma konstnärer ekonomisk och arbetsmässig trygghet”.¹⁷³ Utöver detta innehåller förordningen inga bedömningskriterier eller krav i relation till stödgivningen. Av förordningen framgår att Konstnärsnämnden får besluta om ersättning till bild- och formkonstnärer utan ansökan.¹⁷⁴

Förordningen om statsbidrag till nyskapande kultur styr bidragsgivningen genom det särskilda organet Kulturbryggan.¹⁷⁵ Detta statsbidrag inrättades först 2011 med ändamålet att

främja förnyelse och utveckling inom kulturområdet i hela landet med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen.¹⁷⁶

¹⁷⁰ SFS 2019:1269.

¹⁷¹ SFS 2019:1269. Se också SFS 1976:528.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ SFS 1982:600.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ SFS 2011:317.

¹⁷⁶ Ibid.

Denna förordning skiljer sig från Konstnärsnämndens övriga bidragsförordningar. För det första har förordningen ett specifikt fokus på nyskapande kultur och tar tydlig utgångspunkt i de kulturpolitiska målen. För det andra är bidragets ramar striktare. Bidrag får endast lämnas för ett år i taget, och förordningen anger att krav bör ställas på medfinansiering från annan part.¹⁷⁷

Konstnärsnämndens strategiarbete

Konstnärsnämnden har tagit fram få övergripande strategier med tydlig koppling till myndighetens bidragsgivning. Rena handlingsplaner har tagits fram på jämställdhetsområdet, men inom övriga områden har myndigheten främst tagit fram rapporter och kunskapsunderlag, exempelvis om konstnärers arbetsvillkor, sociala situation, mångfaldsfrågor och konstnärlig frihet. Konstnärsnämnden har också årligen lämnat en redovisning till regeringen om hur myndighetens verksamhet bidrar till Agenda 2030. Nedan redogörs för hur Konstnärsnämnden arbetat med dessa teman i relation till bidragsgivningen.

Jämställdhetsintegreringen i relation till bidragsgivningen

Konstnärsnämnden tog fram sin första handlingsplan för jämställdhetsintegrering 2013.¹⁷⁸ Resultatet av denna plan redovisades i en separat resultatredovisning 2015, vilken låg till grund för en ny handlingsplan för åren 2015–2018.¹⁷⁹ Myndigheten arbetade under denna period också tillsammans med en forskare som tog fram en skrift om jämställdhetsintegrerad bedömning av stipendie- och bidragsansökningar.¹⁸⁰ Skriften beskrevs som ett ”metodiskt reflektionsverktyg” för användning i arbetsgruppernas bedömningsarbete.¹⁸¹

¹⁷⁷ SFS 2011:317.

¹⁷⁸ Konstnärsnämnden 2013.

¹⁷⁹ Konstnärsnämnden 2015a; Konstnärsnämnden 2015b.

¹⁸⁰ Mark 2016.

¹⁸¹ Konstnärsnämnden 2015a.

I handlingsplanerna och skrifterna på jämställdhetsområdet har Konstnärsnämnden skrivit om kvantitativ respektive kvalitativ jämställdhetsintegrering som två kompletterande perspektiv. Den kvantitativa delen handlar om en jämn fördelning av bidrag mellan kvinnor och män i relation till söktrycket men också om att aktivt arbeta för att jämna ut skillnaderna i söktryck.¹⁸²

När det gäller jämställdhet ur ett kvalitativt perspektiv är detta ett mer svårfångat perspektiv utifrån de dokument som finns tillgängliga. Enligt den skrift om jämställdhetsintegrerad bedömning som Konstnärsnämnden tog fram handlar det kvalitativa arbetet om arbete med normer, värderingar och ideal, och inbegriper en tillämpning av kritiska genusperspektiv i olika delar av bedömningsprocessen.¹⁸³

I Konstnärsnämndens egna handlingsplaner och redovisningar formuleras det aldrig att det konstnärliga innehållet i ansökningar ska bedömas utifrån ett genusperspektiv, men däremot att arbetet inte enbart ska handla om ”en kvantitativt jämställd fördelning”.¹⁸⁴ I resultatredovisningen av myndighetens arbete med jämställdhetsintegrering från 2015 formuleras det så här:

Genom att skapa en större medvetenhet bland konstnärer om jämställdhet kan frågorna även speglas i det konstnärliga innehållet. Konstnärliga verk, t.ex. musik, böcker eller filmer, där skillnader i mäns och kvinnors livsvillkor skildras kan skapa omfattande debatter. Verk som ses, upplevs och påverkar publiken. (...) Konstnärer som på olika sätt i sina verk omfattar dessa frågor kan indirekt bli viktiga opinionsbildare. Utan att instrumentalisera konsten så bör man inte underskatta den potential som konsten kan ha för att bidra till att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen.¹⁸⁵

¹⁸² Konstnärsnämnden 2013; Konstnärsnämnden 2015b; Mark 2016.

¹⁸³ Mark 2016, s. 14–20.

¹⁸⁴ Konstnärsnämnden 2015b, s. 6.

¹⁸⁵ Konstnärsnämnden 2015a.

Denna typ av formuleringar ger vid handen att det konstnärliga innehållet i viss utsträckning kan värderas utifrån hur det förhåller sig till exempelvis jämställdhetsfrågor. Detta är dock ingen aktuell skrivning, och den nuvarande myndighetschefen är kritisk mot formuleringen utifrån att den tenderar att värdera konstnärligt innehåll på andra grunder än konstnärlig kvalitet.¹⁸⁶ Sedan 2018 har Konstnärsnämnden ingen aktuell plan för jämställdhetsintegrering, och skriften om jämställdhetsintegrerad bedömning uppges inte längre användas i bidragsgivningen.¹⁸⁷

Konstnärsnämndens arbete med Agenda 2030

Konstnärsnämnden redovisar sitt arbete med Agenda 2030 årligen till regeringen. I redovisningen för 2019 kopplar Konstnärsnämnden sin verksamhet till flera mål inom Agenda 2030. Konstnärsnämnden har emellertid inte integrerat de globala hållbarhetsmålen i bidragsgivningen på något uppenbart sätt. I redovisningen poängteras dock myndighetens strävan till en ”rättvis fördelning av stipendier, bidrag och internationella projekt till olika delar av landet”.¹⁸⁸ Myndighetens arbete med jämställdhetsintegrering lyfts också fram i denna redovisning.

Enligt myndighetschefen har Konstnärsnämnden inte arbetat aktivt med Agenda 2030, utan har redovisat vad i verksamheten som bidrar till de globala målen. Arbetet med Agenda 2030 har enligt myndighetschefen inte inneburit några förändrade arbetssätt i relation till bidragsgivningen. Myndighetschefen säger samtidigt att de har identifierat potentiella målkonflikter mellan Agenda 2030 och Konstnärsnämndens grunduppdrag och värandet av den konstnärliga friheten.¹⁸⁹ Den senaste rapporten innehåller också en diskussion om dessa målkonflikter. Där framgår att Konstnärsnämnden identifierar risken att konst och kultur instrumentaliseras om den motiveras utifrån hur den främjar olika mål inom Agenda 2030.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Konstnärsnämnden, företrädare 1.

¹⁸⁷ E-postkorrespondens med Konstnärsnämnden 2020-11-11.

¹⁸⁸ Konstnärsnämnden 2020b, s. 6.

¹⁸⁹ Konstnärsnämnden, företrädare 1.

¹⁹⁰ Konstnärsnämnden 2020b.

Rapporter på olika teman

Utöver arbetet med jämställdhetsintegrering så har Konstnärsnämnden tagit fram rapporter på temana mångfald, utländsk bakgrund, konstnärers villkor och konstnärlig frihet. Dessa utgör inte styrdokument eller formella redovisningar, utan är kunskapsunderlag som Konstnärsnämnden tagit fram utifrån sitt grunduppdrag att analysera och sprida kunskap om konstnärers villkor. I rapporterna lyfts dock betydelsen av dessa aspekter fram. Konstnärsnämnden har i dessa sammanhang också tagit upp betydelsen av att värna den konstnärliga friheten och kulturens egenvärde, exempelvis i årsredovisningen för 2019:

En central kvalitetsaspekt i all tvärspektoriell samverkan är den grundläggande principen för kulturpolitiken om kulturens egenvärde. Den innebär för Konstnärsnämnden att den konstnärliga friheten garanteras och att uppdrag inte hanteras instrumentellt i relation till andra politiska mål.¹⁹¹

Konstnärsnämnden påpekar med andra ord att det finns en risk med uppdrag inom olika fokusområden och teman i relation till konstnärlig frihet, och att det gäller olika horisontella mål som knyts till myndighetens uppdrag. Samtidigt är dessa uppdrag mer sparsmakade för Konstnärsnämnden jämfört med exempelvis Kulturrådet, som har ett betydligt större ansvar när det gäller att arbeta för de kulturpolitiska målen som helhet och att främja exempelvis olika gruppers rättigheter.

Konstnärsnämndens bidrag och stipendier

Konstnärsnämndens bidragsgivning är uppdelad på flera olika typer av stöd, där kärnan utgörs av arbetsstipendier och projektbidrag. Arbetsstipendierna är ett-, två- eller femåriga. Dessutom finns långtidsstipendier som är tioåriga. Andra bidragsformer är assistentstipendier, bidrag till utbyte, residens- och resebidrag, prisliknande stipendier och pensionsbidrag.

¹⁹¹ Konstnärsnämnden 2020c.

De största posterna i Konstnärsnämndens bidragsgivning är arbetsstipendierna, som tillsammans med långtidsstipendierna tog knappt 90 miljoner kronor i anspråk 2019, projektbidragen, som stod för 30 miljoner, och Kulturbryggan, dit det fördelas 26 miljoner kronor. Hur medlen fördelas mellan de olika konstområdena framgår av Tabell 3.

Tabell 3. Konstnärsnämndens bidrag per konstform (miljoner kronor)

Konstform	2019
Bild och form	85,1
Musik	30,9
Teater	9,8
Dans	12,7
Film	12
Kulturbryggan	26
<i>Totalt</i>	<i>176,5</i>

Källa: Konstnärsnämnden 2020c.

Bild- och formområdets dominans i Konstnärsnämndens bidragsgivning är en konsekvens av regeringens styrning av myndigheten. Anslagsposten för bild- och formområdet (inklusive visningsersättningen) under både 2019 och 2020 uppgår till över 93 miljoner kronor, medan områdena musik, teater, dans och film tillsammans har ett anslag på cirka 53 miljoner (exklusive långtidsstipendier).¹⁹²

Bidragsgivningens syfte

Konstnärsnämndens bidragsgivning präglas av tre huvudsakliga ändamål:

- Bidragsgivningen ska erbjuda konstnärer möjlighet att koncentrera sig på och utveckla sitt konstnärliga arbete.
- Bidragsgivningen ska främja konstnärliga experiment, konstnärligt utvecklingsarbete och konstnärlig förnyelse.
- Bidragsgivning ska främja internationella utbyten.

¹⁹² Kulturdepartementet 2018b; Kulturdepartementet 2019e.

En tydlig ambition med arbetsstipendierna är att ge konstnärer möjlighet att med så stor frihet som möjligt ägna sig åt sin konstnärliga verksamhet. I relation till långtidsstipendierna betonas särskilt att dessa ska kunna ge konstnärer arbetsmässig trygghet.¹⁹³ Arbetsstipendierna och långtidsstipendierna ställer därför inte några krav på återrapportering eller ekonomisk redovisning och kan exempelvis användas till

arbets- och levnadsomkostnader under en koncentrerad arbetsperiod eller till vidareutbildning, arbetslokaler eller investeringar i utrustning och material.¹⁹⁴

Projektbidragen inom de olika konstområdena har ett tydligare fokus på experimentering, avgränsade projekt och konstnärlig förnyelse. För dessa bidrag ställs högre krav på att pengarna används för projekterelaterade kostnader.¹⁹⁵ Kulturbryggan, som är uppdelad på ett projektbidrag och ett strukturbidrag, har dels syftet att ”stödja förverkligandet av idéer som har potential att förändra konsten och kulturen på ett fundamentalt sätt”, dels ”att stärka infrastrukturen för konst och kulturproduktion på orter i landet där den är bristfällig eller saknas”.¹⁹⁶ Genomgående prioriteras frilansare i Konstnärsnämndens bidragsgivning. Personer som i huvudsak är studerande har mycket begränsade möjligheter att erhålla bidrag eller stipendier från Konstnärsnämnden.¹⁹⁷

Bedömningskriterier och ansökningsinformation

Konstnärsnämnden använder sig av få bedömningskriterier. För att ge en bild av olika kriteriers betydelse beskrivs de nedan i relation till de huvudsakliga bidragsformerna. För arbets-, långtids- och assistentstipendierna är det huvudsakligen två kriterier som anges:

¹⁹³ Konstnärsnämnden 2020d.

¹⁹⁴ Konstnärsnämnden 2020e; Konstnärsnämnden 2020f.

¹⁹⁵ Se exempelvis Konstnärsnämnden u.å.b.

¹⁹⁶ Konstnärsnämnden 2019a; Konstnärsnämnden 2019b.

¹⁹⁷ Se exempelvis SFS 2019:1269.

- Den sökandes konstnärliga verksamhet och kvalitet.
- Den sökandes ekonomiska behov.

Dessa kriterier gäller även för projektbidragen, där även det ”planerade projektets innehåll” bedöms.¹⁹⁸ Utöver detta finns i ansökningsinformationen för 2019 ytterligare skrivningar som kan betraktas som kriterieliknande. Formuleringarna finns i några olika men snarlika varianter. Dessa innebär att de som bedömer ansökningarna ”så långt det är möjligt” strävar ”efter mångfald och spridning när det gäller konstnärliga genrer, ålder, kön och verksamhetsort.”¹⁹⁹ För arbetsstipendier i musik så anges även att ”ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv ska beaktas”. För projektbidrag inom teater och film angavs för 2019 att hänsyn tas till ”etnisk och kulturell bakgrund”, en formulering som senare tagits bort.²⁰⁰

I ansökningsblanketten till arbetsstipendier, assistentstipendier och projektbidrag ska den sökande ange grundläggande personuppgifter och genrer eller delområde inom den konstform som ansökan gäller. Den sökande ska också beskriva sin utbildningsbakgrund och sina aktuella anställningar. Utöver detta finns några rutor där den sökande ska beskriva sitt konstnärskap och sin verksamhet. Dessa formuleras lite olika beroende på konstform, men i grunden handlar det om att den sökande ska beskriva a) sin konstnärliga verksamhet under de senaste åren, b) hur tiden med arbetsstipendiet ska användas och hur det kommer påverka den sökandes konstnärskap, och c) sin ekonomiska situation.²⁰¹

Ansökan om projektbidrag kräver en beskrivning av det tänkta projektet, dess syfte, genomförandet och förväntat resultat. De övriga medverkande ska

¹⁹⁸ Konstnärsnämnden u.å.b.

¹⁹⁹ Konstnärsnämnden 2020f.

²⁰⁰ Konstnärsnämnden u.å.c.

²⁰¹ Se exempelvis Konstnärsnämnden u.å.d; Konstnärsnämnden u.å.e.

framgå med namn, yrke, kön och verksamhetsort, och tidplan och ekonomisk plan ska bifogas. För sökande av både arbetsstipendier och projektbidrag ska arbetsprover bifogas, i form av ljud, bild eller film.²⁰²

Den som erhållit projektbidrag ska inkomma med en redovisning av hur arbetsprocessen fungerat och vad som blivit resultatet. En relativt enkel ekonomisk redovisning ska också lämnas.²⁰³ För Konstnärsnämndens arbets- och långtidsstipendier ställs inga krav på återrapportering eller ekonomisk redovisning.

Ansökningsprocessen för Kulturbryggans projektbidrag skiljer sig åt. Dels är ansökningsprocessen anonymiserad, dels bedöms ansökningarna på ett annat sätt. Bedömningsprocessen utgår ifrån ett antal frågeställningar om projektets förväntade resultat och innehåll, projektets metoder och tillvägagångssätt, projektets samverkan (exempelvis mellan konstformer), och kunskapsnivån i projektgruppen kopplat till den tänkta projektiden. Det centrala bedömningskriteriet är att projektet ska bidra med något som är väsentligt annorlunda (i sitt resultat, innehåll, sina metoder etcetera).

I ansökningsblanketten ställs ett antal frågor om sammansättningen av projektgruppen utifrån könstillhörighet, huruvida den konstnärliga ledaren är man eller kvinna och om vad denna kommer att ha för lön i projektet jämfört med övriga deltagare. I relation till dessa frågor skriver Konstnärsnämnden att de

ställer nedanstående frågor för att kunna följa hur Kulturbryggans bidragsgivning förhåller sig till de jämställdhetspolitiska målen. Svaren beaktas varken vid bedömning eller vid beslut.²⁰⁴

²⁰² Konstnärsnämnden u.å.d; Konstnärsnämnden u.å.e; Konstnärsnämnden u.å.f.

²⁰³ Konstnärsnämnden u.å.g.

²⁰⁴ Konstnärsnämnden u.å.h.

De ovan beskrivna frågorna kring konststillhörighet har dock tagits bort sedan våren 2020.²⁰⁵ Ansökningsblanketten för strukturbidraget är konstruerad på ett liknande sätt, men den sökande ska också redogöra utförligt för geografiska aspekter på projektet. Framför allt ligger fokus på att den sökande ska redogöra för det lokala behovet av bidraget och hur bidraget kommer förbättra förutsättningarna för lokalt verksamma konstnärer och kulturskapare.²⁰⁶

Sammanfattande kommentar

Regeringen har inflytande över Konstnärsnämndens verksamhet genom att tillsätta styrelse och myndighetschef, som i sin tur tillsätter de ledamöter som bedömer ansökningar som inkommer till Konstnärsnämnden. Samtidigt är Konstnärsnämndens interna organisation sådan att arbetsgrupperna, som består av externa sakkunniga, är beslutande. Det bör dock påpekas att ledamöterna i både Bildkonstnärsfonden och Kulturbryggan, som bereder och beslutar om bidrag, fram till 2018 utsågs direkt av regeringen.

I Konstnärsnämndens instruktion och regleringsbrev framgår teman och områden som myndigheten ska integrera i sin verksamhet. Främst gäller det jämställdhets- och mångfaldsperspektiv, interkulturellt utbyte, kultur i hela landet, hållbar utveckling genom Agenda 2030, främjandet av kulturella och kreativa näringar och att i internationella sammanhang främja kulturens roll för yttrandefrihet och demokrati. Instruktion och regleringsbrev ger begränsad vägledning om på vilka sätt dessa teman och perspektiv förväntas integreras, och inte integreras, i bidragsgivningen. De förordningar som styr Konstnärsnämndens bidragsgivning är å andra sidan mycket öppet formulerade och ger Konstnärsnämnden stor frihet att självständigt utforma bidragsgivningen. Undantaget är Kulturbryggan, som jämfört med övriga bidragsordningar är mer detaljerad i sin styrning, både kring statsbidragets syfte och vad som ska vara vägledande i bedömningsprocessen.²⁰⁷

²⁰⁵ Konstnärsnämnden u.å.i.

²⁰⁶ Konstnärsnämnden u.å.j.

²⁰⁷ Myndigheten för kulturanalys 2014.

När Konstnärsnämnden omsatt politikens styrning i strategier och handlingsplaner så är det framför allt frågor kring jämställdhetsintegrering som getts tyngd under senare år. I bidragsgivningen har Konstnärsnämnden samtidigt hållit fast vid de två övergripande kriterier som angetts i förordningarna, som handlat om konstnärlig kvalitet och ekonomiskt behov. Horisontella perspektiv kommuniceras dock till de sökande, främst genom att Konstnärsnämnden anger att de strävar efter spridning av bidrag och stipendier när det gäller genrer, kön, ålder och verksamhetsort.

Filminstitutets stödgivning

I det här kapitlet redogörs för Filminstitutets stödgivning. Kapitlets inleds med en översiktlig redogörelse för Filminstitutets organisation och beslutsfattande. Sedan redogörs för de politiskt formulerade mål, riktlinjer och förordningar som styr Filminstitutets stödgivning. På detta följer en redogörelse för hur Filminstitutet omsatt den politiska styrningen i sitt strategiarbete och i stödgivningen inom utveckling och produktion av film.

Filminstitutets övergripande organisation

Svenska Filminstitutet bildades som en stiftelse 1963 i syfte att stödja utvecklandet av svensk film. Filminstitutet har varit en annorlunda konstruktion inom den svenska kulturpolitiken då den historiskt har styrts av en styrelse med representanter för filmproducenterna, biografägarna, filmuthyrarna och staten, där filmbranschen också nominerade flera av ledamöterna. Filminstitutets arbete reglerades tidigare av de så kallade filmavtalen, som utgjorde överenskommelser mellan staten och branschens olika aktörer. Avtalsmodellen blev dock allt svårare att upprätthålla, och sedan 2017 har Sverige en statlig filmpolitik som är fullt ut statligt finansierad.

I och med införandet av den statliga filmpolitiken förändrades styrelsens sammansättning, och samtliga nio ledamöter utses idag av regeringen och inte som representanter för olika delar av filmbranschen. Regeringen bestämmer liksom tidigare vem som ska vara ordförande. Filminstitutets styrelse ansvarar för i huvudsak fyra saker:

- Principiella frågor och beslut av stor ekonomisk vikt. Styrelsen fastställer Filminstitutets årliga budget.
- Beslut om Filminstitutets mål.
- Fastställande av den övergripande organisationen och beslutar om riktlinjer för Filminstitutets olika stöd.
- Utnämning av den verkställande direktören.²⁰⁸

Organisatoriskt är Filminstitutet idag uppdelat i de fem avdelningarna 1) Filmavdelningen, 2) Filmstöd, 3) Film- och samhälle, 4) Verksamhetsstöd och 5) Kommunikation. Avdelningen Filmstöd, som hanterar Filminstitutets bidragsgivning, är uppdelad på flera enheter, där enheterna Produktionsstöd samt Distribution och visning ansvarar för huvuddelen av stödgivningen.

För att tillsäkra filmbranschen fortsatta möjligheter till inflytande över Filminstitutets verksamhet har fyra branschråd inrättats, där ett av råden har fokus på frågor om utveckling och produktion av svensk film. Ledamöterna i råden utses formellt av Filminstitutets styrelse, och dessa träffas två gånger per år.²⁰⁹ Rådets syfte är att ha en rådgivande roll, bland annat i utformningen av de filmpolitiska stöden, och är tänkta att ha möjlighet att utöva inflytande över Filminstitutets verksamhet. På så sätt ska de väga upp för branschens minskade inflytande sedan filmavtalets upphörande.²¹⁰ Den politiska styrningen av Filminstitutets uppdrag sker främst genom den statliga filmpolitiken, de årliga riktlinjerna, regleringsbrev och genom den förordning som styr statsbidragen till film.²¹¹

²⁰⁸ Proposition 2015/16:132; Statskontoret 2019, s. 30.

²⁰⁹ Det är idag delegerat till råden att utse sina egna ledamöter.

²¹⁰ Statskontoret 2019.

²¹¹ Proposition 2015/16:132; Kulturdepartementet 2018c; Kulturdepartementet 2018d; SFS 2016:989.

Bedömning och beslutsfattande

Den verkställande direktören, VD:n, fattar formellt beslut om alla stöd som rör produktion av film. När det gäller stöd till utveckling fattar VD beslut om högre summor, i flera fall sätts gränsen vid 1 miljon, medan filmkonsulenterna har rätt att själva besluta om lägre belopp. I vissa fall ligger beslut på enhetschefsnivå.

Den centrala aktören i bedömningsprocessen när det gäller stöd till utveckling och produktion är emellertid filmkonsulenterna. Dessa tar emot ansökningarna om filmstöd och handlägger i de flesta fall dessa självständigt utifrån de riktlinjer som fastlagts av styrelsen. För några stöd deltar dock externa aktörer i bedömningen, och Filminstitutets produktionscontrollers har i flera fall en aktiv roll i processen.

Filminstitutet har filmkonsulenter för kortfilm och nya format, dokumentärfilm, lång spelfilm, lång spelfilm med låg budget och en konsulent med fokus på barn och ungdomsfilm. För dokumentär och lång spelfilm finns två filmkonsulenter för vardera format. Utgångspunkten är att dessa ska arbeta oberoende av varandra och inte bereda ansökningar tillsammans. Tvärtom är tanken att den sökande som fått nej från en konsulent ska kunna vända sig till den andra med samma projekt för en ny bedömning. De sökande anger också i sin ansökan vilken konsulent de vill ska bedöma ansökan. Filmkonsulenterna har oftast en bakgrund som producenter, regissörer eller manusförfattare och är anställda på en period av tre år med möjlighet till två års förlängning.

Till skillnad från vad som gäller för Kulturrådets och Konstnärsnämndens referens- och arbetsgrupper har filmkonsulenterna en dialog med de sökande under beredningsprocessen. Detta möjliggörs av att antalet sökande av Filminstitutets stöd är färre men beror också på att filmskapare som får stöd av Filminstitutet i många fall gör en utvecklingsresa från mindre stöd och kortare format till utvecklingsstöd och produktionsstöd för längre format.

Den statliga filmpolitiken

I och med införandet av den statliga filmpolitiken formulerades en vision och ett antal nationella filmpolitiska mål som i mångt och mycket bottenar i de tidigare filmavtalens målformuleringar och som har sin grund i de nationella kulturpolitiska målen. Visionen för svensk film formuleras på följande sätt:

Svensk film ska ha hög kvalitet och uppvisa sådan bredd och mångfald av berättelser att den angår alla. Svensk film ska vara ett självklart och tillgängligt val för publiken i hela landet och attraktiv internationellt.²¹²

Denna vision följs av sju filmpolitiska mål:

1. Utveckling och produktion av värdefull svensk film sker kontinuerligt och i olika delar av landet.
2. Allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformer i hela landet.
3. Filmavet bevaras, används och utvecklas.
4. Svensk film sprids alltmer utomlands och kvalificerat internationellt utbyte och samverkan sker på filmområdet.
5. Barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjligheter till eget skapande.
6. Jämställdhet och mångfald präglar filmområdet.
7. Filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet.²¹³

²¹² Proposition 2015/16:132, s. 18.

²¹³ Ibid, s. 19.

De filmpolitiska målen rymmer en stor bredd av ambitioner på filmområdet. Även om det inte framhävs i målen så präglas den statliga filmpolitiken av höga kvalitetsanspråk, dock sällan uttryckt som *konstnärlig* kvalitet. När det gäller frågor om styrning, konstnärlig frihet och armlängds avstånd formuleras det så här:

Grundläggande för hela kulturpolitiken är principen om armlängds avstånd mellan politik och institutioner i beslut om det konstnärliga innehållet. Detaljregleringen i regeringens styrning av filmpolitiken bör därför vara begränsad.²¹⁴ (...) En stark och dynamisk filmbransch, präglad av konstnärlig frihet, är avgörande för en framgångsrik produktion av värdefull svensk film.²¹⁵

Att ”filmen stärker yttrandefriheten och det offentliga samtalet” är dessutom det sista filmpolitiska målet. Målet formuleras dock som att filmen har en roll i att stärka yttrandefriheten snarare än att den själv ska vara ett uttryck för denna frihet. Även när betydelsen av konstnärlig frihet lyfts fram är det främst som en förutsättning för framgångsrik produktion.

Flera perspektiv och fokusområden lyfts fram i svensk filmpolitik

Utöver fokuset på produktion och spridning av film av hög kvalitet så präglas den svenska filmpolitiken av flera perspektiv och fokusområden av horisontell karaktär. Dessa är främst a) jämställdhets- och mångfaldsfrågor, b) fokus på barn och unga och c) film i hela landet.

Ett återkommande perspektiv i detta sammanhang är att svensk filmpolitik ska möjliggöra en mångfald av perspektiv och röster så att ”ett brett spektrum av ämnen, idéer och perspektiv ryms i utbudet.”²¹⁶ I frågan om jämställdhet

²¹⁴ Proposition 2015/16:132, s. 27.

²¹⁵ Ibid, s. 21.

²¹⁶ Ibid, s. 24.

står det uttryckligen i propositionen att de nationella filmstöden ska ”fördelas jämnt mellan kvinnor och män”.²¹⁷ Vidare anges följande formulering:

Det bör återkommande analyseras vilka som får möjlighet att uttrycka sig i film både framför och bakom kameran.²¹⁸

Utgångspunkten för dessa resonemang är att ökad jämställdhet och mångfald i fråga om perspektiv och vem som ges möjlighet att göra och delta i produktion av svensk film också är förutsättningar för både kvalitet, yttrandefrihet och konstnärlig frihet. En viktig del i detta är att svensk film ska spegla hela landet och att filmpolitiken eftersträvar produktion av film i olika delar av Sverige. Detta beskrivs som ett sätt att stärka demokratin, få fram fler röster och därmed som ett sätt att stärka yttrandefriheten.²¹⁹ Utöver detta identifieras barn och unga som en viktig målgrupp, både för den film som produceras och för delar av det främjande arbetet.²²⁰

Förordningen om statsbidrag till film

Filminstitutets samlade bidragsgivning styrs av en förordning.²²¹ I denna förordning anges de bestämmelser som ska gälla vid Filminstitutets fördelning av statsbidrag till svensk film. Enligt förordningen får statsbidrag till film lämnas för 1) utveckling av svensk film och rörlig bild, 2) produktion av svensk film, 3) spridning och visning av film, och 4) annan filmkulturell verksamhet. Det övergripande ändamålet med statsbidraget är enligt förordningen

att bidra till utveckling, produktion, spridning och visning av svensk film och rörlig bild och till att främja filmarvet och annan filmkulturell verksamhet i hela landet.²²²

²¹⁷ Proposition 2015/16:132, s. 50.

²¹⁸ Ibid, s. 24.

²¹⁹ Ibid, s. 50.

²²⁰ Ibid, s. 23, 52.

²²¹ SFS 2016:989.

²²² Ibid.

I förordningen specificeras vad som avses med de fyra stödområdena och vilka krav som förordningen ställer för statsbidrag till dessa. För utveckling av svensk film får bidrag lämnas i form av a) projektstöd för att utveckla svensk film, b) kontinuitetsstöd för att stärka producenter, och c) kompetensstöd för att stärka utvecklingen av konstnärskap och yrkeskompetenser. När det gäller att stärka filmproducenter ska ”producentens förmåga att förnya och utveckla projekt med hög kvalitet” beaktas, liksom ”producentens tidigare framgångar ur ett brett perspektiv”.²²³

Produktionsstöd lämnas för produktion av svensk film och ska bidra till ett brett utbud och en mångfald av filmer. Film för barn och unga ska särskilt prioriteras. Produktionsstöd ska fördelas utifrån hur kvaliteten bedöms. I förordningen anges också att producenten ska ”redovisa en plan för hur filmen långsiktigt ska tillgängliggöras för allmänheten och för personer med olika funktionsförmågor”.²²⁴

Statsbidrag för spridning och visning av film får lämnas för att sprida svensk film utomlands och utländsk film i Sverige, stärka biografverksamheten, öka tillgängligheten för personer med funktionshinder och film på minoritetsspråken, och för textning till språk som talas av många nyanlända. Biografstöden ska särskilt beakta biografer på landsbygd och på mindre orter. När det gäller stöd till annan filmkulturell verksamhet så får bidrag lämnas till filmpedagogisk verksamhet, filmvisning och insatser som främjar eget skapande och kunskaper om filmarvet.²²⁵

²²³ SFS 2016:989.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Ibid.

Årliga riktlinjer för statens bidrag till Filminstitutet

Utöver förordningen om statsbidrag till film ger regeringen årliga riktlinjer till Filminstitutet som gäller statens bidrag till stiftelsen.²²⁶ I dessa poängteras Filminstitutets roll för genomförandet av den svenska filmpolitiken och att de filmpolitiska målen ska vara utgångspunkten för stiftelsens arbete. Olika aspekter på delaktighet och inkludering betonas och att Filminstitutet

i sin verksamhet [ska] integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt främja ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.²²⁷

Filminstitutet ska även anlägga ett jämställdhetsperspektiv i sitt uppföljningsarbete och särskilt redovisa arbetet med att ”stärka jämställdheten i filmbranschen och motverka sexuella trakasserier”.²²⁸ Utöver detta ska Filminstitutet ”utveckla och medverka i insatser för att främja kulturella och kreativa näringar”.²²⁹ Filminstitutet har också sedan 2014 haft i uppdrag att medverka i och genomföra insatser inom det regionala tillväxtarbetet.²³⁰

Sammanfattningsvis innebär den politiska styrningen av Filminstitutet att ett antal perspektiv sätts i centrum för Filminstitutets verksamhet. Svensk film ska hålla hög kvalitet, vara kommersiellt gångbar, nå olika målgrupper och olika delar av landet och själva produktionen av svensk film ska präglas av jämställdhet, mångfald och olika röster och perspektiv. Samtidigt lämnar den politiska styrningen Filminstitutet med ett betydande manöverutrymme. Politiken ger få riktlinjer när det gäller vilka typer av stödformer som ska utformas och hur Filminstitutets medel ska fördelas mellan olika delar av stödgivningen.

²²⁶ Kulturdepartementet 2018c; 2019f; 2020c.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Kulturdepartementet 2019g; 2020c.

²²⁹ Kulturdepartementet 2018c. Se också Kulturdepartementet 2020c.

²³⁰ Kulturdepartementet 2020c; Näringsdepartementet 2014.

Filminstitutets mål- och strategiarbete

Filminstitutets egna mål- och strategiarbete har under de senaste åren utformats inom ramen för framför allt följande dokument:

- Mål för ny svensk film.
- Filminstitutets strategi för bred representation.
- Mål 2020: En jämställd filmproduktion, både framför och bakom kameran.
- Filminstitutets barn- och ungdomsstrategi.
- Filminstitutets strategi för att främja film för barn och unga på de nationella minoritetsspråken – 2025.

Av dokumenten framgår ett antal mål och ambitioner. Svensk film ska vara av hög kvalitet och nå en bred och stor publik, både nationellt och internationellt. Svensk film ska angå alla. När det specifikt gäller dokumentärfilm så skriver Filminstitutet att ”berättandet ska bidra till individens och samhällets utveckling”.²³¹ Svensk filmproduktion ska också vara jämställd både framför och bakom kameran, präglas av mångfald och spegla hela Sverige. I dokumentet *Mål för ny svensk film* formuleras ambitionen som att:

Svensk film, både framför och bakom kameran, ska spegla Sverige av idag genom att beakta de sju diskrimineringsgrunderna samt geografisk och socioekonomisk spridning. Stöden ska fördelas 50/50 mellan könen över tid.²³²

²³¹ Svenska Filminstitutet 2017a.

²³² Ibid.

De olika målsättningarna beskrivs som att de stödjer varandra, exempelvis genom att ökad mångfald och jämställdhet leder till produktion av svenska filmer som angår och tilltalar fler.²³³ Filminstitutet har under en längre tid arbetat på olika sätt med att implementera just jämställdhets-, mångfalds- och diskrimineringsfrågorna i verksamheten. I en tidigare handlingsplan från 2015 om breddad representation och tillgänglighet, från åren innan den statliga filmpolitiken, angavs exempelvis att ett gemensamt verktyg för att kategorisera stödgivningen utifrån diskrimineringslagens kriterier skulle tas fram för användning av filmkonsulenter.²³⁴ Verktöget togs dock aldrig fram och i den nu aktuella strategin för bred representation saknas beskrivningar av ett sådant verktyg.²³⁵ Filminstitutet uppger istället att de arbetar med att ta fram ett digitalt verktyg för att i efterhand kunna få en överblick över stödgivningen utifrån olika diskrimineringsgrunder.²³⁶

Arbetet för jämställdhet och mångfald har varit tydligt även i Filminstitutets uppföljnings- och kommunikationsarbete, och stiftelsen har tagit fram kunskap och gett ut rapporter om olika gruppers representation i svensk films innehåll, både utifrån kön och andra diskrimineringsgrunder.²³⁷ I Filminstitutets årliga skrift *Filmåret i siffror* redogörs för hur många premiärsatta filmer i Sverige som har kvinnor respektive män i huvudrollerna och hur stor andel av nya svenska långfilmer som får godkänt enligt Bechdel-Wallace-testet.²³⁸ Detta arbete bottnar delvis i handlingsplanen *Mål 2020: En jämställd filmproduktion, både framför och bakom kameran* där Filminstitutet 2016 annonserade delvis nya åtgärder i sitt jämställdhetsarbete:

²³³ Svenska Filminstitutet 2016; 2019a.

²³⁴ Svenska Filminstitutet 2015a.

²³⁵ Svenska Filminstitutet 2019a.

²³⁶ E-postkorrespondens 2021-05-11; E-postkorrespondens 2021-05-12.

²³⁷ Se exempelvis Svenska Filminstitutet 2015b; 2018.

²³⁸ Svenska Filminstitutet 2020a. (En film får godkänt på testet om två namngivna kvinnliga karaktärer i filmen pratar med varandra och samtalet handlar om någonting annat än män.)

Förutom att räkna kvinnor och män i funktioner bakom kameran, börjar vi nu även räkna fördelningen framför kameran. Vi tar fram en årlig jämställdhetsrapport med kvalitativa analyser på filmens område.²³⁹

Att horisontella och värderingsmässiga frågor har en stark ställning i Filminstitutets verksamhet är tydligt även i andra delar av verksamheten som inte är direkt kopplade till stödgivningen. I relation till det egna filmarkivet poängteras exempelvis att diskriminerande verk ska sättas i ett förklarande sammanhang:

Förståelsen för film ökar när den sätts i ett filmhistoriskt eller samhälleligt sammanhang. När skildringen i film är kränkande, bakåtsträvande eller stereotyp, behöver den sättas i en kontext i samband med tillgängliggörandet. Vid visningar av film, på våra sajter, i presentationer och andra publikationer ska kontextualisering erbjudas.²⁴⁰

Ett prioriterat område för Filminstitutet är film för barn och unga i hela landet och alla barns möjligheter till eget skapande på filmens område.²⁴¹ Inom detta område bedriver Filminstitutet både ett kunskapsarbete och ett arbete med filmkulturella stöd och specifik stödgivning till film för barn och unga.²⁴² Filminstitutet tar också själva upp hur deras strategiarbete syftar till att bidra till olika mål inom Agenda 2030, exempelvis jämställdhet (mål 5) och minskad ojämlikhet (mål 10).²⁴³

²³⁹ Svenska Filminstitutet 2016.

²⁴⁰ Svenska Filminstitutet 2019a.

²⁴¹ Svenska Filminstitutet 2017a; 2019b.

²⁴² Svenska Filminstitutet 2019b.

²⁴³ Svenska Filminstitutet 2019a; 2019b.

Filminstitutets stödgivning

Filminstitutet stödgivning kunde 2019 delas upp i följande huvudkategorier:

- Stöd till utveckling och produktion av film (cirka 20 stöd).
- Biografstöd (cirka 6 stöd).
- Stöd till distribution och visning (cirka 7 stöd).
- Stöd till internationell lansering av svensk film (1 stöd).
- Stöd till filmkulturell verksamhet för barn och unga (1 stöd).

Ekonomiskt är Filminstitutets stöd till utveckling och produktion av film dominerande och stod 2019 för 313 miljoner kronor av den totala stödgivningen på 403 miljoner kronor. Stöden till distribution och visning stod för cirka 57 miljoner kronor medan biografstöden stod för 27 miljoner kronor.

Filminstitutet har ett antal dokument med bestämmelser och villkor som reglerar stödgivningen.²⁴⁴ I dessa anges allmänna bestämmelser och krav angående vem som är berättigad stöd, regler kring återbetalningsskyldighet, vilka bidragsnivåer som kräver beslut från verkställande direktör samt olika tekniska bestämmelser.

Stöd till utveckling och produktion av svensk film

Den del av Filminstitutets bidragsgivning som framför allt är förknippad med konstnärligt skapande är den som har med utveckling och produktion av svensk film att göra. Filminstitutet har olika typer av stöd på detta område och de kan på övergripande nivå delas in i följande kategorier:

²⁴⁴ Se exempelvis Svenska Filminstitutet 2017b; Svenska Filminstitutet 2020b.

- Stöd till utveckling och produktion av kortfilm.
- Stöd till utveckling och produktion av lång spelfilm.
- Stöd till utveckling och produktion av dokumentärfilm.

Inom dessa kategorier döljer sig flera typer av stöd som riktar sig till olika aktörer eller grupper av aktörer. De största summorna utgörs av produktionsstöd, medan utvecklingsstöden utgörs av lägre summor. Dock är de som beviljas utvecklingsstöd betydligt fler i antal räknat.

Inom ramen för ovanstående tre kategorier finns stöd som riktar sig till oetablerade respektive etablerade filmskapare, och till producenter, regissörer eller manusförfattare. När det gäller utvecklingsstöden är dessa sökbara av såväl producenter och regissörer som manusförfattare medan produktionsstöden främst kan sökas av producenter.

Stödets syften och bedömningskriterier

För varje stödform formuleras ett uttryckligt syfte. Hur dessa är formulerade varierar. Att stärka kvaliteten i svensk film, att stimulera filmbranschens förnyelse och återväxt eller att bredda den svenska filmrepertoaren är återkommande syften. Därutöver genomför Filminstitutet särskilda satsningar specifikt inriktade mot en särskild genre eller målgrupp. Det har exempelvis gjorts en satsning på kortfilm med specifik inriktning mot romantisk komedi och en satsning som uteslutande riktade sig till kvinnliga manusförfattare, bland annat med syftet att ”öka jämställdheten och mångfalden av berättelser”.²⁴⁵ Bland de ordinarie stöden finns också ett stöd inriktat på att främja film på något av de svenska minoritetsspråken, och ett av långfilmsstöden är inriktat på film med barn och unga som målgrupp.²⁴⁶

²⁴⁵ Svenska Filminstitutet 2020c.

²⁴⁶ Svenska Filminstitutet 2020d.

När det gäller de bedömningskriterier som ska gälla för beredning och beslutsfattande om de olika stöden till utveckling och produktion så återfinns därmed en stor mängd kriterier (över 30). En dryg handfull kriterier är dock återkommande för en stor majoritet av utvecklings- och produktionsstöden. De återkommande kriterierna handlar om:

- Filmens originalitet.
- Hantverksskicklighet.
- Filmens angelägenhet.
- Genomförbarhet.
- Produktionsteamets konstellation (regi, manus, regissör).

I ansökningsinformation och i direkt anslutning till bedömningskriterierna tydliggör och kommunicerar Filminstitutet också hur de i bedömningsprocessen förhåller sig till jämställdhets- och mångfaldsfrågor:

I enlighet med regeringens mål för den nationella filmpolitiken ska filmområdet präglas av jämställdhet och mångfald. Med mångfald menas att summan av alla stöd ska gå till berättelser med olika perspektiv och uttryck samt en mångfald av röster, både framför och bakom kameran. Produktionsmedel ska fördelas 50/50 mellan könen över tid. De stödmottagande som inte identifierar sig som ett kön ska inte ingå i det beräkningsunderlaget.²⁴⁷

Utöver dessa bedömningskriterier återkommer också ett antal andra kriterier, men då endast för en minoritet av stöden. Vanligast av dessa är att stödmedlen ska spridas geografiskt, filmernas festivalpotential, genrespridning, internationell potential, filmens möjlighet att nå publik i hela landet och den sökandes erfarenhet och tidigare eventuella framgångar.

²⁴⁷ Svenska Filminstitutet 2020e; Svenska Filminstitutet 2020f; Svenska Filminstitutet 2020g.

Information, ansökningsblanketter och redovisning

Det webbaserade ansökningsformuläret följer en standardiserad struktur oavsett stödform. Här ska den sökande förutom personuppgifter själv välja vilken filmkonsulent de vill ska bedöma ansökan och beskriva teknik, genre, tidigare stöd och andra finansiärer. Producent, regissör och manusförfattare ska anges samt deras könstillhörighet.

Utöver de kortfattade beskrivningar av projektet som anges i formuläret ska den sökande i de flesta fall bifoga projektbeskrivning, manus/manusidé, producent- och regivision, budget och finansieringsplan/strategi, lanserings- eller distributionsplan, tidplan och CV för nyckelpersoner i projektet.

När det gäller krav på redovisning så sker det för utvecklingsstöden enligt överenskommelse i avtal medan det för produktionsstöden sker i enlighet med fyra punkter: 1) ekonomisk redovisning, 2) leverans av säkerhetsmaterial till Filminstitutets arkiv, 3) leverans av dokumentationsmaterial till Filminstitutets bibliotek, och 4) redovisning som visar könsfördelning för producent, manusförfattare, regi samt huvudskådespelare.

Sammanfattande kommentar

Även om Filminstitutet är en stiftelse har regeringen liknande möjligheter till inflytande över Filminstitutets verksamhet som gäller för övriga myndigheter på kulturområdet. Regeringen tillsätter styrelsen, som i sin tur tillsätter direktören. Filminstitutet har inget utvecklat system för användning av externa sakkunniga, utan filmkonsulenterna är anställda på Filminstitutet.

Den svenska filmpolitiken anger ett flertal mål med betydelse för Filminstitutets bidragsgivning inom utveckling och produktion. Filmpolitiken präglas också av flera perspektiv som Filminstitutet behöver ta hänsyn till i sin verksamhet, även i bidragsgivningen. Det handlar bland annat om att svensk film ska produceras i olika delar av landet, angå hela landet, särskilt nå barn och unga och präglas av mångfald och jämställdhet. Filminstitutet har också i uppdrag enligt sina riktlinjer att integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv. I den statliga filmpolitiken

anges särskilt att det löpande ”ska analyseras vilka som får möjlighet att uttrycka sig i film både framför och bakom kameran”, vilket är ett tema som Filminstitutet återkommande publicerar rapporter om. Filminstitutet har delvis knutet detta till att svensk film, både framför och bakom kameran, ska beakta olika diskrimineringsgrunder.

Filminstitutet har också gett flera teman stor tyngd och betydelse i bidragsgivningen. Barn och unga anges som en prioriterad målgrupp, och i bidragsinformation och den externa kommunikationen betonas arbetet för jämställdhet och mångfald.

Vilken påverkan har styrningen?

Det här kapitlet har fokus på hur den kulturpolitiska styrningen påverkar den konstnärliga friheten. Kapitlet tar sin utgångspunkt i den enkät som genomförts bland konstnärer och kulturskapare, och i intervjuer som genomförts med Filminstitutets filmkonsulenter och ledamöter i Kulturrådets och Konstnärsnämndens referens- och arbetsgrupper. Termen sakkunniga används i kapitlet som en samlingsterm för ledamöter i referens- och arbetsgrupper och filmkonsulenter. Även resultat från intervjuer med handläggare och ledningsfunktioner refereras till i kapitlet.

Kapitlet inleds med en redogörelse för hur sakkunniga beskriver olika kriteriers betydelse i bedömningsprocessen. Efter detta fokuserar kapitlet framför allt på hur bidragssökande konstnärer och kulturskapare upplever den statliga bidragsgivningen, men även de sakkunnigas och myndighetsföreträdares perspektiv synliggörs. De resultat som framkommer sätts också i relation till konstnärers och kulturskapares generella syn på kulturpolitisk styrning och kulturpolitiska prioriteringar.

Den konstnärliga bedömningsprocessen

I tidigare kapitel har redogjorts för de olika myndigheternas handlingsplaner, riktlinjer och bedömningskriterier med betydelse för bidragsgivningen. En central fråga är vilken betydelse handlingsplaner, riktlinjer och kriterier får i de bedömningar som görs av ansökningar till olika bidragsgivare. Nedan redogörs för sakkunnigas syn på olika kriteriers betydelse i bedömningsprocessen.

Konstnärlig kvalitet är ett överordnat kriterium

Det är ett genomgående mönster i intervjuerna med sakkunniga att dessa hänvisar till konstnärlig kvalitet, eller bara kvalitet, som det centrala kriteriet när ansökningar om bidrag eller stöd bedöms. I intervjuerna med Kulturrådets och Konstnärsnämndens referens- och arbetsgrupper framkommer att

kvalitetsbegreppet samtidigt upplevs som svårfångat och i princip omöjligt att definiera. De sakkunniga inkluderar också olika aspekter när de resonerar kring kvalitetsbegreppet. Det kretsar ofta kring att ett projekt eller en verksamhet ska vara relevant eller nyskapande, originell och/eller hantverksskicklig, men det finns sakkunniga som inkluderar aspekter som exempelvis mångfaldsperspektiv i sin bedömning av vad som utgör konstnärlig kvalitet. De flesta är eniga om att det finns en subjektiv aspekt med i bedömningen men att den sakkunniga utifrån sin utbildning, kompetens och erfarenhet kan bedöma konstnärlig kvalitet och konstnärligt djup.

Det varierar mellan de sakkunniga huruvida de upplever svårigheten att ringa in kvalitetsbegreppet som ett problem eller inte. En del anser att det skapar en brist i transparens gentemot de sökande, medan andra hänvisar till att begreppet helt enkelt inte låter sig definieras på ett meningsfullt sätt. Nedan redogörs ytterligare för bedömningsprocessen i relation till respektive bidragsgivare.

Sakkunnigas värdering av Kulturrådets kriterier

Förutom konstnärlig kvalitet ska ledamöterna i Kulturrådets referensgrupper ta hänsyn till a) förnyelse och utveckling, b) geografisk spridning, c) internationellt/interkulturellt utbyte och samarbete, d) barn- och ungdomsperspektiv och e) rättighetsperspektiv (mångfalds-, jämställdhets-, hbtq- och tillgänglighetsperspektiv).

Ledamöterna i Kulturrådets referensgrupper är tydliga med att de inte kompromissar med den konstnärliga kvaliteten. Samtidigt är de tydliga med att samtliga kriterier spelar roll i bedömningsprocessen. Referensgrupperna arbetar aktivt för geografisk spridning av bidragsmedlen, liksom för en jämn fördelning mellan kvinnor och män. De uppger också att kulturverksamheters arbete med jämställdhet, och även andra rättighetsperspektiv, har viss betydelse för bedömningen. I beredningen arbetar de exempelvis med att fånga in projekt som inkluderar personer med utländsk bakgrund och personer som tillhör olika typer av minoriteter. På samma sätt arbetar referensgrupperna med att uppnå genbredd i stödgivningen och att stödja

verksamhet för barn och unga. Ledamöterna säger att de ägnar relativt mycket tid åt att diskutera frågor kring olika gruppers representation i bidragsfördelningen. Däremot förefaller Kulturrådets uppdrag att arbeta med Agenda 2030 inte fått något genomslag alls i bedömningsprocessen, då ingen av de intervjuade säger att Agenda 2030 aktualiserats som kriterium i de bedömningsprocesser som de själva medverkat i.

När ledamöterna väger kriterierna mot varandra säger de att ansökningar som uppfattas hålla högsta kvalitet alltid bifalls, oavsett hur de svarar mot andra kriterier. Snarare är det i gruppen ansökningar som bedöms hålla likvärdig hög kvalitet som andra kriterier får betydelse:

När vi går ner i det här skiktet som har lite liknande betyg. Det är där vi oftast sållar kanske. ”Jamen det här är ett band med fyra snubbar från Stockholm som spelar rock, här är det fyra tjejer från Göteborg”. Det är liknande, ja men då kanske vi väljer den med de fyra tjejerna från Göteborg.²⁴⁸

Samtidigt finns en viss oklarhet kring hur rättighetsperspektivet förhåller sig till det konstnärliga innehållet och flera ledamöter säger att det kan förekomma en värdering av det konstnärliga innehållet i relation till horisontella perspektiv. I något enstaka fall ses sådana dimensioner också som en integrerad del av kvalitetsbegreppet.²⁴⁹

I intervjuerna återkommer ledamöterna ofta till att de gör helhetsbedömningar utifrån kriterierna. Olika ledamöter uttrycker också olika preferenser när det gäller kriteriernas förhållande till varandra och hur viktiga de bör vara. I samarbete med Kulturrådets handläggare gör också referensgruppen en helhetsbedömning av bidragsfördelningen, och när detta görs tas hänsyn till jämställdhet, mångfald, geografisk spridning och barn och unga.

²⁴⁸ Kulturrådet referensgrupp, ledamot 8.

²⁴⁹ Ibid, ledamot 1.

Sakkunnigas värdering av Konstnärsnämndens kriterier

Förutom konstnärlig kvalitet ska ledamöterna i Konstnärsnämndens arbetsgrupper ta hänsyn till ekonomiskt behov, och så långt det är möjligt sträva ”efter mångfald och spridning när det gäller konstnärliga genrer, ålder, kön och verksamhetsort”.

De intervjuade ledamöterna i Konstnärsnämndens arbetsgrupper är mycket tydliga med att de inte kompromissar med den konstnärliga kvaliteten. Enligt ledamöterna är inget annat kriterium vägledande för de sakkunnigas inledande bedömning av ansökningar. Flera ledamöter uppger samtidigt att de har spridning av bidragen i relation till konstuttryck, kön, ålder och verksamhetsort, och enligt vissa även mångfald och etnicitet, i åtanke genom hela bedömningsprocessen. Men framför allt läggs flera av dessa aspekter på som ett raster vid en sammanställning där den slutliga fördelningen beslutas. I detta skede vägs de övriga kriterierna in:

Då kollar vi alltid på statistiken, hur det ser ut i regionerna och mellan könen. Det är en rent maskinell jämställdhetsåtgärd, att vi försöker ”Okej, vi har utrymme att välja så här många till, och då kan det inte vara män, eller det kan inte vara kvinnor”. Så just jämställdhetsbiten vad det gäller arbetsstipendiet, den tittar vi på ganska maskinellt, via siffror.²⁵⁰

I arbetsgrupperna strävar de aktivt efter en jämn fördelning mellan könen i förhållande till söktrycket. De ledamöter som intervjuades kände däremot inte till, med något undantag, den skrift om jämställdhetsintegrerad bedömning som Konstnärsnämnden tog fram 2016 och som öppnar för en mer kvalitativ värdering av ansökningarna utifrån ett genusperspektiv. På samma sätt som med jämställdhet uppger ledamöterna att de uppmanas att arbeta för att medlen ska fördelas till olika delar av landet och till olika genrer:

Jag skulle säga så här att könsfördelningen har, i alla fall de två gånger jag har varit med, löst sig själv nästan. Det regionala är någonting vi

²⁵⁰ Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 4.

då i etapp tre verkligen tar itu med på ett helt annat sätt då vi får en sammanställning inför sista dagen, där det är så här att: ”Så här ser det ut. Vi ger bifall hit”. (...) Och då får vi oftast i uppdrag att gå in och titta på de här länen. Så det jobbar vi väldigt aktivt på, måste jag säga.²⁵¹

När det gäller att främja andra aspekter på mångfald finns det inget som mäts eller kvantifieras i beredningsprocessen. Däremot säger ledamöter att det värderas på olika sätt:

Ibland kan man gissa sig till, eller inte bara gissa, men förstår av ansökan, om det är någon som har ett namn som inte är majoritetssvenskt och den har gått på en konsthögskola i Bangladesh, så finns det ändå en gissning att det inte är en majoritetssvensk person, om man säger så. Och då kan en sån person lyftas in, om övrigt håller så klart, av den anledningen. Men, och det vill jag understryka, det handlar inte om att kvotera in personer, att vi ska ha så och så många som får. Det handlar primärt om att bredda konsten, att få ta del av så många berättelser som möjligt och en mångfald av berättelser.²⁵²

När det gäller bedömningskriteriet ekonomiskt behov så har detta kriterium låg status i bedömningen. Ledamöterna uppger lite olika förhållningssätt men är eniga om att det är av sekundär betydelse. De hänvisar dels till att de inkomstuppgifter som sökande redovisar är svårvärderade, eftersom många konstnärer och kulturskapare har egna företag, dels till att inkomsterna i sektorn generellt är så låga att det sällan finns skäl att diskvalificera någon på denna grund.

När det gäller Konstnärsnämndens uppdrag att redovisa hur verksamheten bidrar till Agenda 2030 så har ledamöterna i arbetsgrupperna inte hört talas om detta uppdrag. De som arbetar med stipendier till resor och internationella utbyten uppger dock att det finns en ökad medvetenhet om miljöfrågor i relation till exempelvis långväga resor och utbyten.

²⁵¹ Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 3.

²⁵² Ibid, ledamot 8.

Filmkonsulenternas värdering av Filminstitutets kriterier

Filminstitutet stödgivning inkluderar flera kriterier som handlar om projektens kvalitet, berättarperspektiv, sökandes kompetens, projektens genomförbarhet, genrespredning, geografisk spridning, mångfald, jämställdhet och filmernas potential ur olika perspektiv.

Liksom för Kulturrådet och Konstnärsnämnden så uppger filmkonsulenterna att kvaliteten är det centrala kriteriet, som i Filminstitutets fall ringas in av de tre begreppen originalitet, hantverksskicklighet och angelägenhet. Av dessa ledord trycker filmkonsulenterna särskilt på originalitet, att projektet ska kännas intressant och inkludera ett berättarperspektiv som inte är alltför traditionellt. Hantverksskickligheten sägs också vara central, inte minst i relation till genomförbarheten. Angelägenhet beskrivs som att det handlar om filmens relevans för den tänkta publiken. Det kan exempelvis handla om filmens ämne eller tema och hur det förväntas uppfattas av publiken.

Filmkonsulenterna säger också att de fokuserar mycket på berättarperspektivet (som kopplas till begreppet originalitet) och genomförbarheten, och att de strävar efter bredd och spridning i repertoaren. När det gäller berättarperspektiv kan det handla om ur vilken vinkel filmens berättande sker, men också om vem det är som skildrar och vilka det är som skildras i filmen. Filmkonsulenterna strävar även efter att stödja både publik film och filmer som är konstnärligt intressanta. Filmkonsulenterna säger att de löpande följer upp fördelningen av stöd mellan kvinnor och män.

Det existerar inte något verktyg för att kategorisera stödgivningen efter diskrimineringslagens kriterier såsom det beskrevs i en tidigare handlingsplan. Däremot tar en av filmkonsulenterna upp att de träffas och reflekterar över stödgivningen utifrån olika perspektiv och att dessa diskussioner främst handlar om vem som gör film och vem och vad som skildras:

Man gör en analys som utgår från statistik. Man kan till exempel samla de filmer jag som konsulent har gett stöd till de senaste tre åren. Och man får en lista, och sen tittar man på den på ett mer analytiskt sätt, ”Okej, var någonstans har stödet gått till?” Vilka regioner? Vilka demografiska grupper? Till kvinnliga eller manliga upphovspersoner? Stad eller land? Och allt möjligt. Perspektiv, vi pratar om perspektiv, framför kameran, storymässigt.²⁵³

Filmkonsulenterna uppfattar det som ett tydligt uppdrag att söka efter en stor bredd utifrån så många parametrar som möjligt, och de knyter den ambitionen till att det handlar om offentliga medel och ambitionen att nå ut med svensk film till så många som möjligt.

Balansen mellan kriterier diskuteras

Det går inte utifrån intervjuerna med sakkunniga att avgöra hur olika kriterier värderas mot varandra. I vissa fall, exempelvis när det gäller kvinnor och män, finns en generell strävan efter jämn fördelning. Men vad som framför allt är tydligt är att det finns en omfattande diskussion kring dessa frågor. Det finns exempel på sakkunniga som säger att de upplever att ansökningar ibland värderas högre på grund av representationskriterier, men detta är inte ett mönster i intervjuerna.

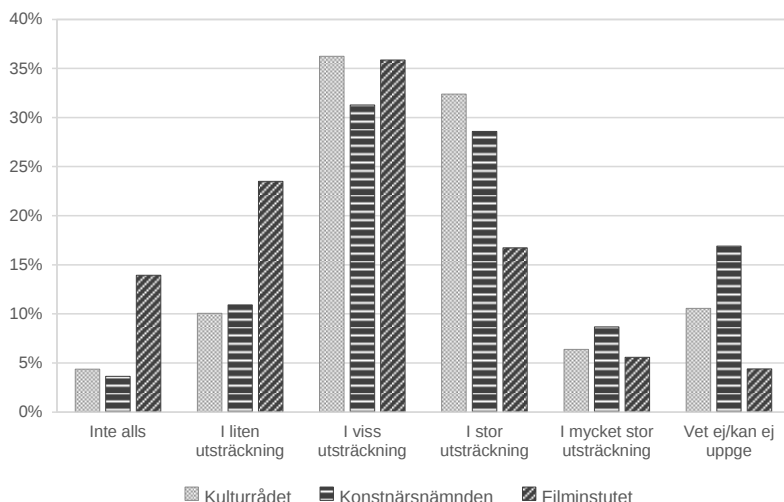
De sökandes generella syn på bidragsgivarna

De konstnärer och kulturskapare som besvarat enkäten ger en delvis splittrad bild av hur de upplever att bidragsgivarna lever upp till idealet om konstnärlig frihet. Som syns i Figur 1 nedan är det relativt små grupper som anser att bidragsgivarna lever upp till idealet i mycket stor utsträckning, alternativt inte alls. Vad som samtidigt är tydligt är att de sökande av Filminstitutets olika stöd har en mer negativ syn på hur bidragsgivaren lever upp till den konstnärliga friheten. Hela 38 procent av de sökande av Filminstitutets stöd

²⁵³ Filminstitutet, filmkonsulent 3.

anser att bidragsgivaren inte alls eller i liten utsträckning lever upp till idealet om konstnärlig frihet. Motsvarande siffror för Kulturrådet och Konstnärsnämnden är 14 respektive 15 procent.

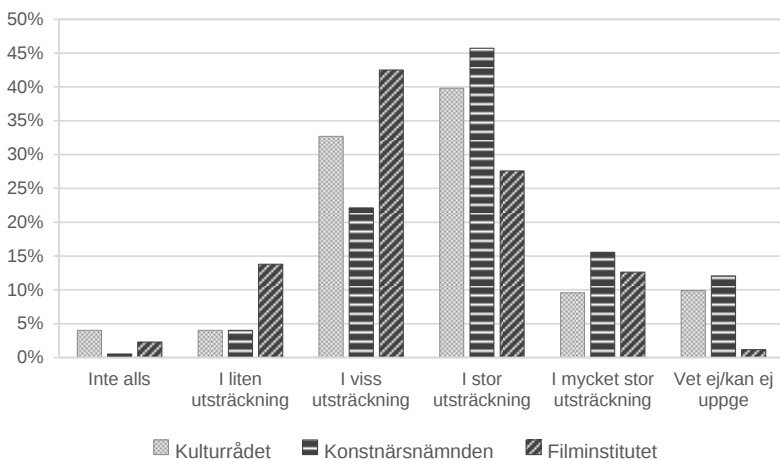
Figur 1. I vilken utsträckning bidragssökande anser att myndighetens bidragsgivning lever upp till idealet om konstnärlig frihet?



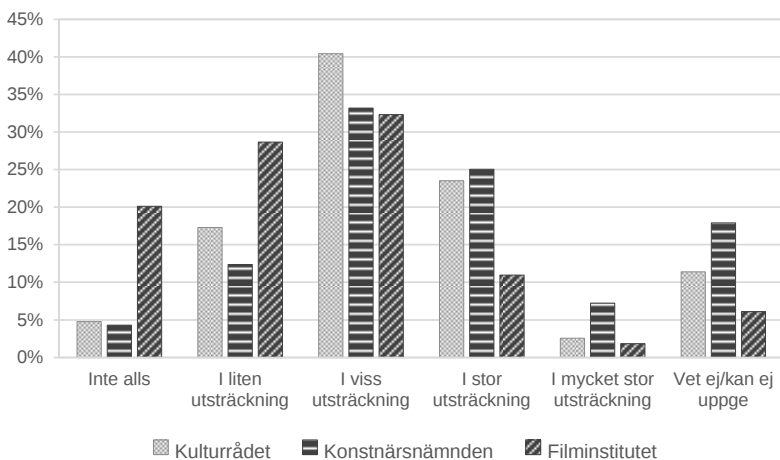
Den grupp som fått avslag på sin ansökan är dock kraftigt överrepresenterad bland de som är kritiska till hur bidragsgivarna lever upp till den konstnärliga friheten, vilket framgår av Figur 2 och Figur 3. Även bland de som beviljats stöd finns emellertid en större kritik mot Filminstitutet, särskilt jämfört med Konstnärsnämnden.

När det gäller sökande som fått avslag är de sökande till Konstnärsnämnden minst kritiska till myndigheten. Endast 16 procent av de som fått avslag anser att Konstnärsnämnden inte alls eller i liten utsträckning lever upp till konstnärlig frihet, att jämföra med 49 procent av de sökande som fått avslag från Filminstitutet. Kvinnor är generellt något mer positiva än män till hur myndigheterna lever upp till idealet. I relation till utländsk bakgrund är skillnaderna små.

Figur 2. I vilken utsträckning bidragssökande som blivit beviljade stöd anser att myndighetens bidragsgivning lever upp till idealet om konstnärlig frihet.



Figur 3. I vilken utsträckning bidragssökande som fått avslag anser att myndighetens bidragsgivning lever upp till idealet om konstnärlig frihet.



Svaret på ovanstående fråga säger ingenting om hur bidragsgivarna de facto lever upp till idealet om konstnärlig frihet. Vad figurerna visar är att det finns grupper av sökande som är kritiska till bidragsgivarna i detta avseende.

Samtidigt framgår att en mycket stor majoritet av konstnärerna och kulturskaparna som sökt medel från Kulturrådet och Konstnärsnämnden anser att dessa bidragsgivare i viss, stor eller mycket stor utsträckning lever upp till idealet om konstnärlig frihet. Det finns dock anledning att fundera på varför inte fler av de som beviljats bidrag anser att bidragsgivarna i stor eller mycket stor utsträckning lever upp till idealet. För Filminstitutet är denna andel bara 41 procent, medan den för Kulturrådet och Konstnärsnämnden är 50 respektive 62 procent.

När det gäller de sakkunnigas syn på hur myndigheterna lever upp till idealet om konstnärlig frihet så kommer detta diskuteras ytterligare i kommande avsnitt. Det generella mönstret är dock att filmkonsulenter, liksom sakkunniga i referens- och arbetsgrupper, har en betydligt mer positiv bild. De upplever sig inte heller styrda i sin roll som sakkunniga, utan säger tvärtom att de bidragsgivare de arbetar för visar tillit och respekt för deras självständiga bedömningar.

Flera ledamöter i Kulturrådets och Konstnärsnämndens referens- och arbetsgrupper uppger emellertid att kommunikationen gentemot konstnärer och kulturskapare borde bli bättre. De säger att de möts av, vad de uppfattar som, en felaktig och orättvis bild av hur bedömningsarbetet går till, och att myndigheten i detta avseende brister i sin kommunikation till de sökande:

Det finns väldigt mycket missuppfattningar som för mig är ett stort dilemma just nu. Glappet mellan vårt arbete i gruppen, det som inte är officiellt för att det inte kan vara det. (...) Det är ett för stort glapp mellan det arbetet vi gör och bilden av vad vi gör utifrån.²⁵⁴

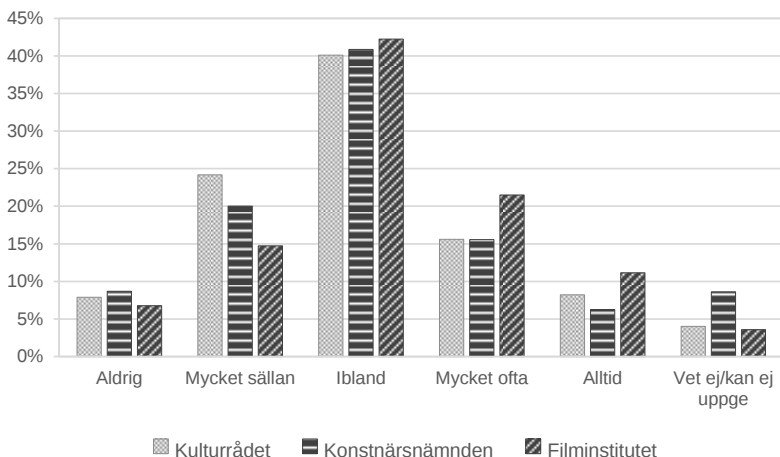
Samtidigt resonerar ledamöterna i referens- och arbetsgrupperna kring att politisk styrning naturligtvis existerar och att det är en realitet i bidragsprocessen. Flera av dem uttrycker en förståelse för att sökande kan uppleva sig styrda av de krav och kriterier som trots allt återfinns i den statliga bidragsgivningen och som bland annat handlar om jämställdhet, mångfald och hur verksamheter arbetar mot olika målgrupper.

²⁵⁴ Kulturrådet referensgrupp, ledamot 2.

Är bedömningskriterierna problematiska?

En stor del av konstnärerna och kulturskaparna uppger att de i den statliga bidragsgivningen stöter på kriterier som de upplever står i konflikt med deras syn på konstnärlig frihet (Figur 4).

Figur 4. När du söker bidrag från statliga bidragsgivare på kulturområdet, stöter du då på bedömningskriterier som du upplever står i konflikt med din syn på konstnärlig frihet?



Av de som beviljats bidrag uppger 59 procent att de ibland, mycket ofta eller alltid stöter på sådana kriterier, jämfört med 67 procent för gruppen som fått avslag. Skillnaden mellan de som beviljats respektive fått avslag är mindre för Konstnärsnämnden jämfört med Kulturrådet och Filminstitutet. Det är små skillnader mellan kvinnor och män och beroende på utländsk bakgrund.

Av de som besvarat enkäten uppger en tredjedel att de avstått från att söka medel från en statlig bidragsgivare på grund av kriterier de upplever står i konflikt med konstnärlig frihet.

Tabell 4. Har du någon gång avstått från att söka bidrag från en statlig bidragsgivare på kulturområdet på grund av bedömningskriterier som du upplever står i konflikt med din syn på konstnärlig frihet?

	Totalt	Kulturrådet	Konstnärsnämnden	Filminstitutet
Ja	33 %	26 %	34 %	43 %
Nej	54 %	64 %	50 %	48 %
Vet ej	13 %	10 %	16 %	9 %

Svaren på denna fråga uppvisar en tydlig skillnad mellan sökande som fått avslag, där 38 procent uppger att de avstått från att söka, och sökande som beviljats bidrag, där 21 procent uppger att de någon gång avstått på grundval av sådana kriterier. Skillnaden mellan kvinnor och män och beroende på utländsk bakgrund är däremot små.

De sakkunniga är generellt bekväma med de bedömningskriterier de har att förhålla sig till, men några av dem problematiserar kriterierna och hur dessa kommuniceras till de sökande. Bland annat finns det sakkunniga som ser en risk att myndighetsspråket på webbplatser och i vissa ansökningsblanketter skrämmar bort potentiella sökande som inte känner att de kan leva upp till krav som myndigheten ställer:

Det kanske kunde formuleras på ett annat sätt [i ansökningsblanketten]. Så att man inte tror att man inte kan söka ett stöd för att man inte har en plan för hur klubbarna man har tänkt att spela på har en rullstolsramp, till exempel. Eller att man ”Oj, men vi är bara vita i vårt band, då kan inte vi söka”.²⁵⁵

Det finns också en generell uppfattning bland sakkunniga att det är många potentiella sökande de inte når, och att det finns grupper av konstnärer och kulturskapare som tror att de statliga bidragsgivarna inte är till för dem och de genrer som de representerar. En av filmkonsulenterna reflekterar över detta utifrån kvalitetsbegreppet ”angelägenhet” och berättar att hen tagit del av uppfattningar om vad det är för krav som begreppet ställer på de sökandes filmidé:

²⁵⁵ Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 4.

Så märker jag att många tolkar det ordet som att det måste vara fiberrik film eller politiskt korrekt film eller tråkig film, (...) eller att man måste förändra världen med filmen. Så man läser in ett fördomsbatteri till det ordet.²⁵⁶

Att de sökande avstår från att söka och att de upplever att det finns kriterier som står i konflikt med konstnärlig frihet bekräftas alltså i någon mån av de sakkunniga. Samtidigt har de sakkunniga ett annat förhållningssätt till denna problematik. I större utsträckning förefaller de anse att det handlar om att bidragssökande tolkar kriterier och instruktioner på ett sätt som inte är i enlighet med avsikten. Men det finns också en diskussion kring att konsten aldrig är fri, och aldrig kan vara fri så länge den är i behov av exempelvis stöd från det offentliga. Och att det är rimligt att det offentliga ställer krav och har kriterier kopplade till olika gruppers rättigheter:

Jag tänker så här, att vill man ha ett statligt stöd måste man vara beredd att skriva under på vissa saker som är viktiga för det demokratiska samhället. Vill man inte ha statligt stöd, då kan man skita i det.²⁵⁷

Andra sakkunniga resonerar på andra sätt kring vissa kriterier och delar av bidragsinformationen:

För självklart är det så som bland annat Stina Oscarsson som har formulerat sig ganska bra kring just detta att det kan också bli väldigt problematiskt. Det är en sak när det är värden som alla omhuldar så att säga, men om man kommer i situationer med värden som plötsligt inte alla omhuldar, men som ska implementeras enligt samma synsätt. Så det finns ett problem där.²⁵⁸

Både handläggarna och ledningsfunktioner hos samtliga tre bidragsgivare säger att det är viktigt att det enskilda konstnärliga verket ska bedömas utifrån kvalitetsaspekter och att denna bedömning måste vara skild från en

²⁵⁶ Filminstitutet, filmkonsulent 2.

²⁵⁷ Kulturrådet referensgrupp, ledamot 6.

²⁵⁸ Ibid, ledamot 9.

bedömning av hur ett stöd eller bidrag som helhet fördelas, exempelvis mellan kvinnor och män eller över landet. Samtidigt säger de att det är svårt för både sakkunniga och framför allt sökande att hålla isär dessa processer.

Viktigt i sammanhanget är att enkäten visar att de sökande förefaller uppleva att kriterier har betydelse i bedömningsprocessen även när dessa inte anges på ett uttryckligt sätt. Exempelvis svarar 35 procent av den sökande till Kulturrådet och 40 procent av de sökande till Filminstitutet att de upplever att ”det konstnärliga innehållets värderingar om samhället” är viktigt eller mycket viktigt när dessa bidragsgivare bedömer ansökningar. För de sökande till Konstnärsnämnden är motsvarande siffra 25 procent. Även ”den konstnärliga verksamhetens samhällsnytta” upplevs bedömas på ett liknande sätt, men denna fråga upplevs viktigast i Kulturrådets bedömningsprocess.

Vad detta beror på ger denna utredning inget tydligt svar på. En möjlighet är att sökande både förhåller sig till hur bidragsgivarna generellt kommunicerar kring olika frågor, men också tar med sig erfarenheter från andra bidragsprocesser som inte är självklart knutna till den aktuella bidragsgivaren. Detta är frågor som utredningen återkommer till, även i det avslutande bedömningskapitlet.

Anpassas det konstnärliga innehållet?

Förutom att konstnärer och kulturskapare avstår från att söka på grund av kriterier de upplever som problematiska är en annan risk att de anpassar det konstnärliga innehållet utifrån vad de tror kommer att gynna dem i bedömningsprocessen. Även detta frågades om i enkäten.

Tabell 5. Hur du i någon ansökan till statlig bidragsgivare på kulturområdet anpassat innehållet, i ett planerat konstnärligt verk eller i en kulturverksamhet, med förhoppning om att öka möjligheterna att få bidrag, utan att det enligt dig höjt verkets eller verksamhetens kvalitet?

	Totalt	Kulturrådet	Konstnärsnämnden	Filminstitutet
Ja	46 %	43 %	44 %	60 %
Nej	46 %	48 %	48 %	37 %
Vet ej	8 %	9 %	8 %	3 %

Närmare hälften av konstnärerna och kulturskaparna uppger att de i en ansökan till statlig bidragsgivare har anpassat det konstnärliga innehållet på ett sätt som de själva inte upplevde höjde verkets eller verksamhetens kvalitet. Syftet har i stället varit att öka sina möjligheter att få bidrag. Av de som fått avslag svarade 48 procent ja, och av de som beviljats svarade 40 procent ja på frågan. Varken kön eller utländsk bakgrund har spelat mer än marginell roll för svaret på frågan. Däremot går det att för denna fråga se en tydlig skillnad mellan olika åldersgrupper, där äldre i mindre utsträckning uppger att de anpassat sitt innehåll. I gruppen 55–64 år uppger 36 procent att de någon gång anpassat sitt konstnärliga innehåll, medan motsvarande siffra för gruppen 25–44 år ligger på nästan 60 procent.

Återigen är det skillnad mellan Filminstitutet och de två övriga bidragsgivarna, där de sökande till Filminstitutet i betydligt högre utsträckning säger sig ha anpassat det konstnärliga innehållet. Detta gäller även när respondenterna delas upp i de som beviljats respektive fått avslag på bidragsansökan.

Att de sökande anpassar det konstnärliga innehållet är något som bekräftas av ledamöterna i Kulturrådets och Konstnärsnämndens referens- och arbetsgrupper. Ledamöterna upplever framför allt en tendens att innehållet anpassas mot vissa teman på ett sätt som känns konstruerat och strategiskt och som placerar den konstnärliga idén i bakgrunden. Inte minst handlar det om aspekter relaterade till mångfalds- och jämställdhetsfrågor:

En del som söker försöker integrera det [perspektiven] i sina ansökningar på ett sätt som är helt jävla överdrivet. Det kan jag tycka är svårt, när det söker någon som inte har så hög konstnärlig nivå, men de kan uttrycka sig i ord, skriva jättefint, och det är mångfald, och det är jämställdhet, och det är intersektionellt perspektiv och bla bla bla. Men det finns inte så mycket substans i det. Och sen finns det de som bara håller på med sin grej och får med sig vissa av kriterierna. (...) Men jag tror att vi alla har studsat på ansökandes vilja att på något sätt please:a staten.²⁵⁹

Ledamöterna i referens- och arbetsgrupperna har skilda uppfattningar om hur utbredd de upplever att anpassningen är och vad den beror på, men det är ett tydligt mönster att en sådan anpassning anses ske. Vissa ledamöter knyter det till att olika aspekter på dessa frågor tas upp i bidragsinformationen och blanketter, medan andra ser det mer som en del av tidsandan och en generell uppfattning om att det är detta som efterfrågas idag. Flera ledamöter upplever också att anpassningen är större bland yngre sökande. Även filmkonsulenterna tar upp denna typ av anpassning, men i något mindre utsträckning. Samtidigt uppger de sökande till Filminstitutet i hög utsträckning att en sådan anpassning sker (Tabell 5).

De sakkunniga tolkar anpassningen på delvis olika sätt. De flesta ser den helt enkelt som ett uttryck för en stor lyhördhet bland de sökande. Men det finns också sakkunniga som beskriver en desperation bland konstnärer och kulturskapare, som ofta är i en svår ekonomisk situation och beredda att göra och skriva vad som helst för att få en möjlighet att ägna sig åt sitt konstnärskap.²⁶⁰ Anpassningen är något som bekräftas även av handläggare. Handläggarna knyter också detta i viss utsträckning till ansökningsblanketten:

²⁵⁹ Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 4.

²⁶⁰ Ibid, ledamot 9.

Vi har kommit till ett läge där sökande försöker anpassa sig efter en blankett som fokuserar lika mycket på varje del. Att de skriver ansökningar som ledamöterna uppfattar som svar på det vi efterfrågar. Det som efterlyses [av ledamöterna] är ett större fokus på den konstnärliga kvaliteten, ett större utrymme för de sökande att få beskriva sin vision.²⁶¹

Handläggarna vid Kulturrådet knyter problemet med anpassning delvis till hur myndigheten utformat sin blankett, där förhållandevis lite utrymme ges till att beskriva den konstnärliga idén.²⁶² Detta skapar, enligt handläggarna, en situation där den sökande, och i viss mån ledamöterna, upplever att det är andra saker som är viktigare än den konstnärliga idén. En av handläggarna säger också att de sökande troligtvis är påverkade av sina erfarenheter från andra bidragssystem och tar med sig de krav som där ställs på dem in i processen att söka medel från Kulturrådet. Det kan exempelvis handla om att motivera sin ansökan utifrån olika nyttoaspekter, som exempelvis ett projekts positiva hälsoeffekter. Det beskrivs också som att de sökande ”formulerar om de här tvärperspektivfrågorna till innehåll i sitt projekt” vilket ”är ett problem”.²⁶³

Utifrån bilden att en stor grupp konstnärer och kulturskapare generellt är lyhörda och anpassar sig blir en viktig fråga hur de statliga bidragsgivarna formulerar sig och kommunicerar kring frågor som inte på något självklart sätt knyter an till konstnärlig kvalitet. Nedan visas ett exempel från vardera bidragsgivare som handlar om hur de i ansökningsinformationen kommunicerar frågan om breddad representation och arbetet för rättigheter och ökad mångfald i kulturlivet.

²⁶¹ Kulturrådet, handläggare 2.

²⁶² Ibid, handläggare 1; Ibid, handläggare 2.

²⁶³ Ibid, handläggare 2.

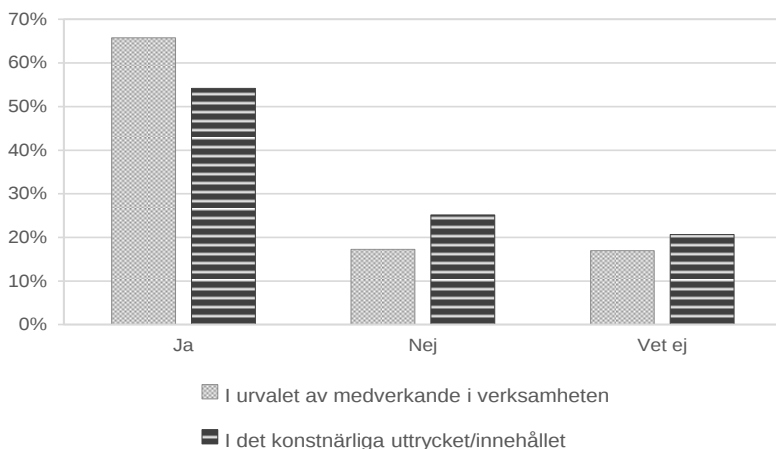
Kulturrådets fråga om integrering av rättighetsperspektiv

Som tidigare redovisats så kommunicerar Kulturrådet sitt arbete med rättighetsperspektivet i olika sammanhang, inte minst på webbplatsen. Utöver detta finns också i ansökningsblanketten för sökande till Kulturrådet en ruta där den sökande ombeds beskriva

om och i så fall hur ni [i projektet/verksamheten/utgivningen] ska integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och interkulturellt perspektiv.²⁶⁴

I enkäten har vi frågat hur de sökande tolkar frågan, och av de svarande uppger 54 procent att de uppfattar frågan som att de ska beskriva hur perspektiven integreras i det konstnärliga innehållet. 66 procent uppfattar det som att de ska beskriva hur dessa perspektiv integreras i urvalet av medverkande i den konstnärliga eller kulturella verksamheten (Figur 5).

Figur 5. Uppfattar du det som att ni ska beskriva hur dessa perspektiv integreras i urvalet av medverkande och/eller i det konstnärliga innehållet?



²⁶⁴ Kulturrådet u.å.g.

Av de sökande till Kulturrådet uppger 43 procent att de i stor eller mycket stor utsträckning tog hänsyn till denna fråga i ansökan, medan 19 procent angav att de inte alls eller i liten utsträckning tog hänsyn till skrivningen.

De ledamöter av Kulturrådets referensgrupper som intervjuats har ingen klar bild av hur frågan ska tolkas. De säger sig inte veta om den ska tolkas som att de sökande ska uppge hur de integrerar dessa perspektiv i det konstnärliga innehållet, eller om det snarare handlar om hur de arbetar med dessa frågor utifrån exempelvis ett arbetsmiljöperspektiv. Ledamöterna bekräftar dock att de sökande tolkar frågan på olika sätt.

För att ytterligare undersöka hur denna typ av fråga tolkas och hanteras av konstnärer och kulturskapare har en genomgång av 335 ansökningar från fria teatergrupper gjorts.²⁶⁵ Denna genomgång visar att det vanligaste sättet att förhålla sig till frågan är att beskriva hur de olika rättighetsperspektiven integreras i det konstnärliga innehållet. En stor majoritet, minst två tredjedelar, förhåller sig till frågan på detta sätt, medan de som svarar utifrån olika aspekter på representation och verksamhetsutveckling är färre. Hur kopplingen till innehållet beskrivs är olika, och framför allt finns en skillnad mellan de ansökningar där perspektiven redan från början är integrerade i den konstnärliga idén och de fall där denna koppling är betydligt otydligare. Mycket få besvarar frågan på ett sätt så att det är tydligt att svaret inte är kopplat till det konstnärliga innehållet. Mindre än en handfull sökande lämnar frågan obesvarad, trots att den inte är obligatorisk att besvara.

Flera av de sakkunniga som intervjuats anser att frågan i ansökningsblanketten är problematisk, främst för att frågan är otydlig och svårtolkad:

Min bild är att [frågan] skapar väldigt mycket osäkerhet hos de sökande. Min bild är att sökande inte förstår hur de ska svara på frågan.²⁶⁶

²⁶⁵ Kulturrådet 2019b; 2019c; 2019d.

²⁶⁶ Kulturrådet referensgrupp, ledamot 3.

Flera ledamöter säger också att frågan skapar en orättvisa då vissa sökande är bättre skickade att formulera sig kring dessa teman utan att det nödvändigtvis säger så mycket om hur man i praktiken arbetar med och integrerar perspektiven. Ett fåtal av ledamöterna ifrågasätter lämpligheten i att alls ställa frågan, samtidigt som de säger att de ser dessa perspektiv som viktiga i bedömningsprocessen på olika sätt. Många menar att svaren på frågan inte får stor betydelse i bedömningsprocessen. Samtidigt finns det ledamöter som säger att det kan få konsekvenser att inte svara på frågan:

Det mest negativa man kan göra, det är att inte fylla i den alls, skulle jag säga. För det tar många i den här gruppen upp, ”dom orkade inte ens fylla i nåt”.²⁶⁷

Ledamöter i referensgrupperna tar också upp att de har mötts av en del reaktioner på frågan och menar att vissa går in med stort engagemang och ”prickar av allting”²⁶⁸, medan andra reagerar negativt på frågan och enligt en ledamot kan svara:

”Ja, jag har inte frågat faktiskt, mina medarbetare huruvida man är en kvinna, eller uppfattar sig som en kvinna eller man eller en transperson, och jag tycker inte att jag har med det att göra, och inte ni heller” Ungefär så kan det stå, så att det fanns väldigt starka reaktioner på just den rutan.²⁶⁹

Även de handläggare som intervjuats är kritiska till frågan och att den ger intrycket av att svaret på den är viktigt i bedömningsprocessen. En av handläggarna är särskilt kritisk till att den signalerar ett ansvar för alla dessa perspektiv hos den enskilda sökande.²⁷⁰ Handläggarna bekräftar samtidigt att det finns olika åsikter om detta både bland handläggare och ledamöterna i referensgrupperna, vilket också bekräftas av myndighetschefen.²⁷¹

²⁶⁷ Kulturrådet referensgrupp, ledamot 8.

²⁶⁸ Ibid, ledamot 11.

²⁶⁹ Ibid, ledamot 1.

²⁷⁰ Kulturrådet, handläggare 1.

²⁷¹ Ibid, företrädare 1.

Intervjuerna, enkätsvaren och dokumentanalysen ger en sammantagen bild av en svårtolkad fråga där varken sökande eller sakkunniga har en klar bild av frågans syfte och hur svaren på den ska värderas och tolkas.

Filminstitutets skrivning om mångfald och jämställdhet

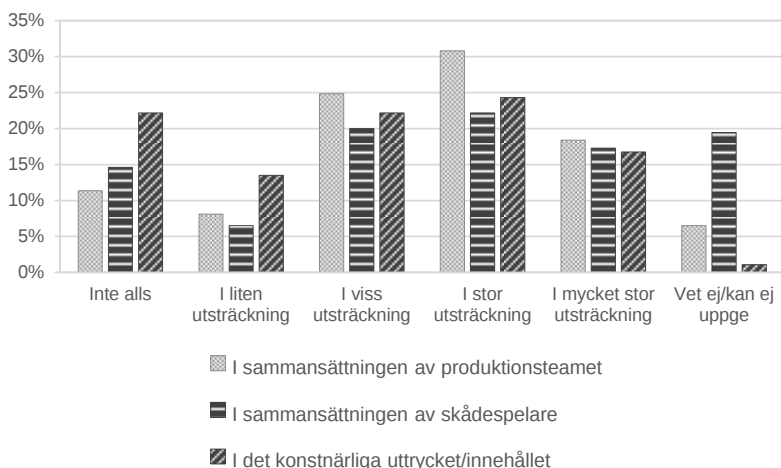
I ansökningsinformationen för Filminstitutets olika utvecklings- och produktionsstöd finns följande skrivning kopplad till de listade bedömningskriterierna:

I enlighet med regeringens mål för den nationella filmpolitiken ska filmområdet präglas av jämställdhet och mångfald. Med mångfald menas att summan av alla stöd ska gå till berättelser med olika perspektiv och uttryck samt en mångfald av röster, både framför och bakom kameran.²⁷²

Även denna formulering skapar ett visst utrymme för tolkning. En viktig skillnad jämfört med Kulturrådets fråga i ansökningsblanketten är dock att den inte är riktad som en fråga till den sökande. I stället är det en upplysning till den sökande om att Filminstitutet tar hänsyn till ett antal aspekter utöver de listade bedömningskriterierna. Av de sökande till Filminstitutet som besvarat enkäten uppger 74 procent att de tog del av skrivningen, medan 19 procent uppger att de inte vet om de tog del av skrivningen och 8 procent att de inte tog del av skrivningen.

²⁷² Svenska Filminstitutet 2020e; Svenska Filminstitutet 2020f; Svenska Filminstitutet 2020g.

Figur 6. I vilken utsträckning tog du/ni hänsyn till Filminstitutets formulering att filmområdet ska präglas av jämställdhet och mångfald och att stöden ska gå till berättelser med olika perspektiv, uttryck och en mångfald av röster, både framför och bakom kameran?



Av de som tog del av skrivningen uppger 41 procent att de i stor eller mycket stor utsträckning tog hänsyn till skrivningen i det konstnärliga innehållet. Värt att notera är också att 22 procent säger att de inte tog några hänsyn alls när det gäller det konstnärliga innehållet (Figur 6). Nästan hälften svarar att de tog stor eller mycket stor hänsyn till formuleringen i sammansättningen av produktionsteamet och 39 procent att de tog stor eller mycket stor hänsyn till skrivningen i sammansättningen av skådespelare. Den generella bilden är att de som blivit beviljade bidrag uppger att de tagit något större hänsyn till Filminstitutets formulering än de som fått avslag. När det gäller hänsyn i relation till det konstnärliga innehållet är skillnaden dock mycket liten. Filmkonsulenterna uppfattar dock inte att Filminstitutet genom detta styr de sökande:

Vi skickar inte ut och säger, nu ska ni skicka in projekt och de ska se ut så här. Det finns inte på kartan, utan det är helt fritt till alla som söker att skicka in vilket projekt som helst. (...) Jag kan bara göra en bedömning på det som kommer på mitt bord.²⁷³

Filmkonsulenterna bekräftar dock i viss utsträckning att berättelsens perspektiv och vem eller vilka som skildras och skildrar har betydelse i bedömningen, och att väga in detta är viktigt för att få fram olika berättelser och en bred repertoar av svensk film som tilltalar olika grupper i landet. Detta innebär enligt filmkonsulenterna inte att filmproduktionen i Sverige styrs:

Det finns inga som helst kopplingar mellan vem som får göra film och vem som får stöd på Filminstitutet. Utan det får vem som helst göra, vem som helst får göra film.²⁷⁴

Både filmkonsulenter och ledning påpekar också att arbetet med att stödja filmer med olika perspektiv där olika grupper får möjlighet att skildra och bli skildrade är i linje med den statliga filmpolitiken.

Konstnärsnämndens skrivning om representation

Konstnärsnämnden har i sin bidragsgivning ingen liknande formulering som Kulturrådet eller Filminstitutet, varken i relation till beskrivningen av bedömningsprocessen eller i ansökningsblanketten. I den generella informationen om stipendier och bidrag återkommer däremot skrivningen att ledamöterna i arbetsgrupperna ”så långt det är möjligt” strävar ”efter mångfald och spridning när det gäller konstnärliga genrer, ålder, kön och verksamhetsort”.²⁷⁵

Av de sökande till Konstnärsnämnden svarade 60 procent att de tagit del av denna skrivning. Förhållandevis få skriver att de i stor eller mycket stor utsträckning tog hänsyn till skrivningen i sin redogörelse för sin konstnärliga

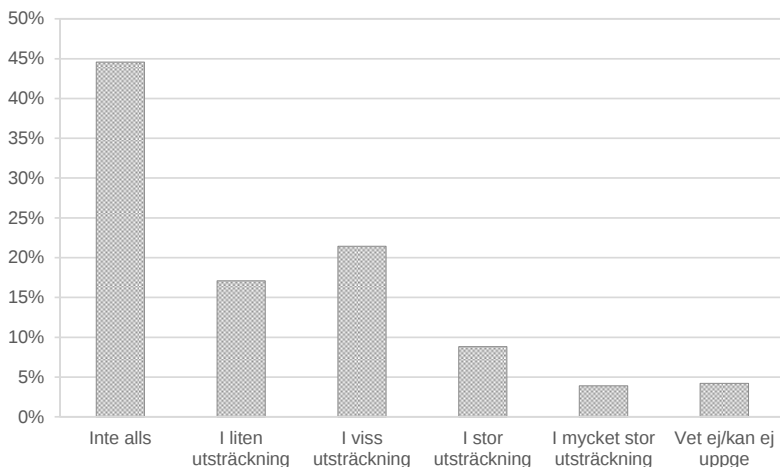
²⁷³ Filminstitutet, filmkonsulent 5.

²⁷⁴ Ibid, filmkonsulent 4.

²⁷⁵ Konstnärsnämnden 2020f.

verksamhet och inriktning, även om gruppen som i viss utsträckning tar hänsyn inte är obetydlig.

Figur 7. I vilken utsträckning de sökande tar hänsyn till Konstnärsnämndens formulering om mångfald och spridning i sin redogörelse för konstnärlig verksamhet och inriktning.



De sakkunniga vid Konstnärsnämnden upplever som tidigare skrivits att det finns en tendens i vissa grupper av sökande att anpassa sina ansökningar till idéer och ideal som de upplever värderas högt i bedömningsprocessen. Men ledamöterna i arbetsgrupperna knyter inte detta till Konstnärsnämndens riktlinjer och ansökningsblanketter:

Vad det gäller Konstnärsnämndens ansökningsblanketter. (...) Jag tycker inte att det är ett perspektiv som överdrivs. (...) Jag tror inte att det handlar exakt om hur blanketten är utformad, utan jag tror att man har uppfattat att det är en viktig aspekt.²⁷⁶

²⁷⁶ Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 4.

Tvärtom anser ledamöterna att Konstnärsnämndens blanketter och bidragsinstruktioner är relativt befriade från formuleringar som kan uppfattas som att särskilda perspektiv efterfrågas i beskrivningen av det konstnärliga innehållet. Från ledningshåll säger man att styrningen av och genom andra bidragsgivande myndigheter, exempelvis Kulturrådet, får betydelse för hur de sökande förhåller sig även till Konstnärsnämnden.²⁷⁷ På ett liknande sätt som handläggare på Kulturrådet upplever att kulturskapare är påverkade av andra bidragssystem, så upplever sakkunniga och representanter för Konstnärsnämnden en liknande påverkan som inte är knuten till hur den egna bidragsgivningen är utformad.

En delad kultursektor?

Vi har hittills tagit upp att det finns kritik mot hur statliga bidragsgivare lever upp till idealet om konstnärlig frihet och att stora grupper konstnärer och kulturskapare säger att de anpassar sitt konstnärliga innehåll eller att de stött på kriterier som fått dem att avstå från att söka medel. Samtidigt är det minst lika stora grupper, ofta större, som säger att de inte anpassar sitt innehåll, aldrig har avstått från att söka på grund av problematiska kriterier och som har en övervägande positiv bild av hur de statliga bidragsgivarna lever upp till idealet om konstnärlig frihet. Frågan är därför hur konstnärer och kulturskapare generellt ser på olika kriterier och på kulturpolitisk styrning?

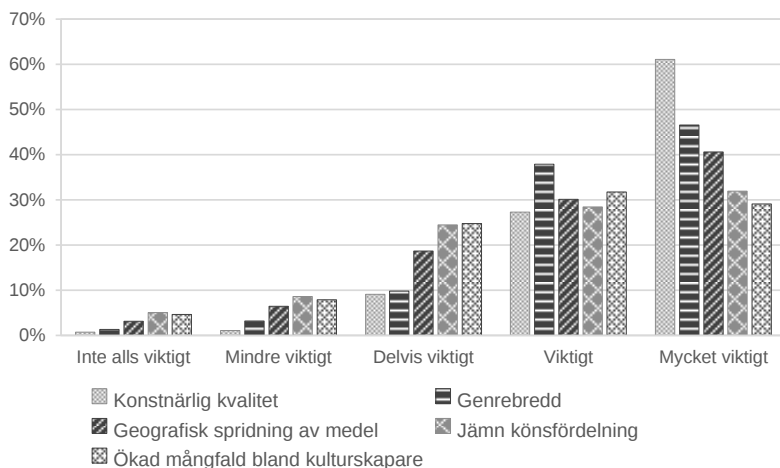
Det finns en samsyn kring vissa kriterier ...

I enkäten har de sökande fått förhålla till åtta tänkbara bedömningskriterier och ange hur viktiga de anser att dessa ska vara när statliga bidragsgivare bedömer ansökningar. För fem av dem råder en relativt stor enighet om att de ska ha betydelse i bedömningsprocessen. Framför allt gäller detta kriterierna ”konstnärlig kvalitet” och ”genrebredd” där 88 respektive 85 procent av de svarande anser att dessa ska vara viktiga eller mycket viktiga kriterier. Endast ett fåtal anser att de ska vara mindre viktiga eller inte viktiga alls. En relativt

²⁷⁷ Konstnärsnämnden, företrädare 1.

stor samstämmighet råder också när det gäller kriterier kring geografisk spridning, jämn könsfördelning och att mångfalden avseende utländsk bakgrund ska öka.

Figur 8. Hur viktiga anser du att följande kriterier ska vara när statliga bidragsgivare bedömer bidragsansökningar inom ditt konst/kulturområde?

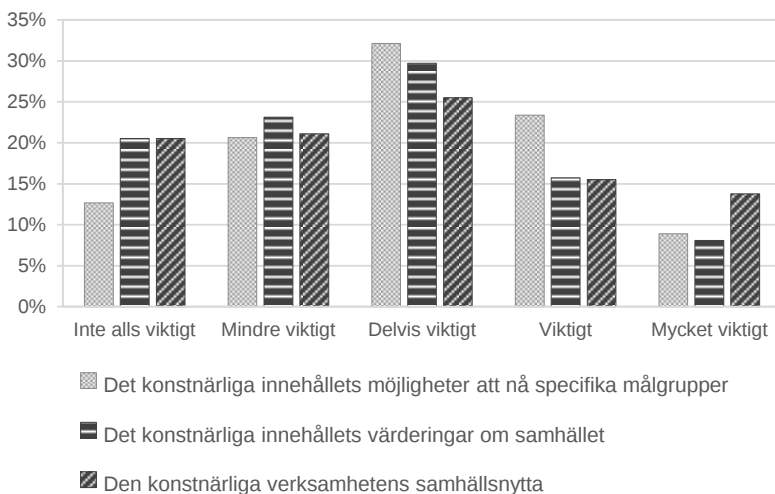


För dessa fem kriterier råder det också en stor samstämmighet mellan de sökande till de olika myndigheterna och oavsett om de sökande beviljats bidrag eller ej. Det finns dock en tydlig skillnad mellan hur kvinnor och män ser på hur viktig jämn könsfördelning och mångfald avseende utländsk bakgrund är. Den tydligaste skillnaden är att 69 procent av de svarande kvinnorna tycker att jämn könsfördelning är viktigt eller mycket viktigt, medan motsvarande siffra för män är 52 procent.

...men en splittring i synen på andra

Om man i stället tittar på de tre resterande kriterierna, som också är kriterier med större potentiell bäring på det konstnärliga innehållet, så framträder en betydligt mer splittrad bild.

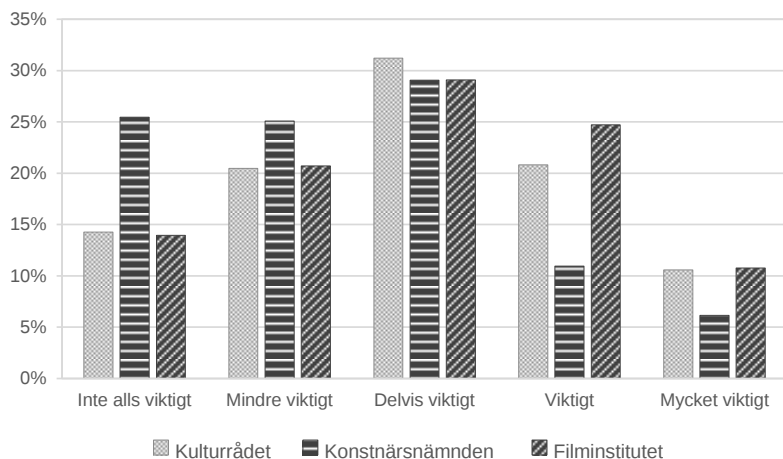
Figur 9. Hur viktiga anser du att följande kriterier ska vara när statliga bidragsgivare bedömer bidragsansökningar inom ditt konst/kulturområde?



Här är de sökande i större utsträckning uppdelade mellan svarande som anser att denna typ av kriterier ska ha betydelse och svarande som anser att dessa kriterier ska spela liten roll i bedömningsprocessen. En fördjupad analys av enkätsvaren visar också att respondenterna i viss mån är uppdelade i två grupper, där en grupp är relativt positiv till samtliga kriterier som anges i Figur 9 och en grupp är negativ till samtliga kriterier.

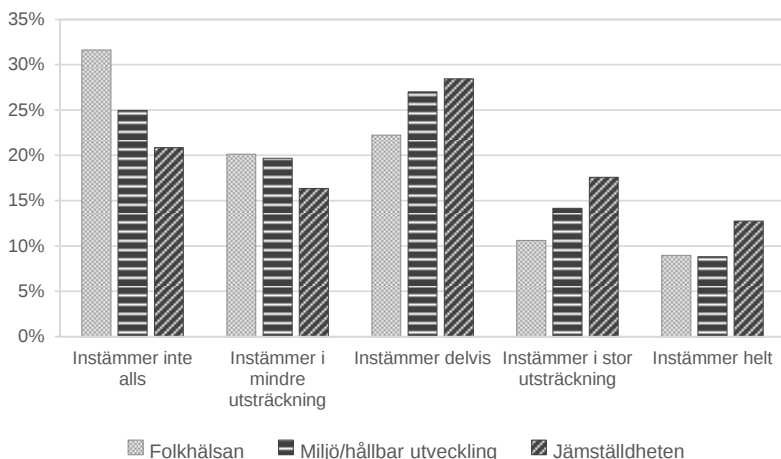
Bakom Figur 9 döljer sig samtidigt en relativt stor skillnad mellan sökande till de tre olika bidragsgivarna. Sökande till Konstnärsnämnden är mer negativa till dessa kriterier. I Figur 10 har vi valt ut kriteriet ”det konstnärliga innehållets värderingar om samhället” för att illustrera denna skillnad, som ser ut på ett liknande sätt för de andra två kriterierna.

Figur 10. Hur viktigt anser du att det konstnärliga innehållets värderingar om samhället ska vara när statliga bidragsgivare bedömer bidragsansökningar inom ditt konst/kulturområde?



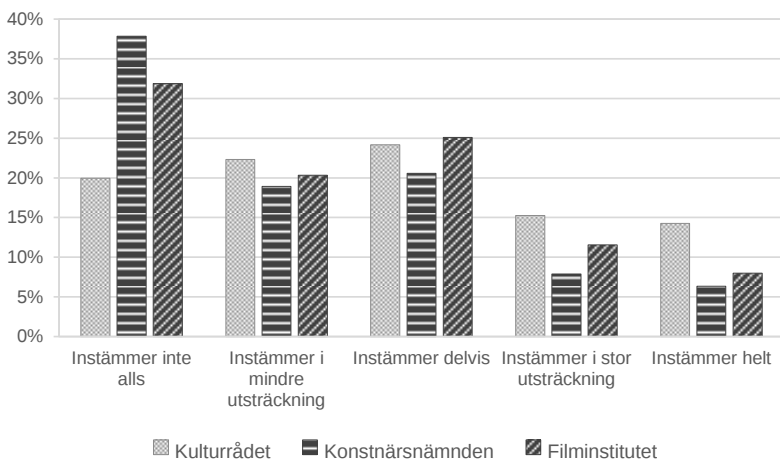
Olika grupper av konstnärer och kulturskapare har med andra ord olika uppfattning om olika kriterier, och Figur 10 visar än tydligare hur delade de sökande till Kulturrådet och Filminstitutet är i förhållande till dessa frågor. Denna bild bekräftas ytterligare när konstnärer och kulturskapare fått frågor om i vilken utsträckning de anser att det är önskvärt att prioritera konst och kultur som främjar olika aspekter av samhällets utveckling (Figur 11).

Figur 11. I vilken utsträckning instämmer du i att det är önskvärt att prioritera konst och kultur som bedöms främja folkhälsan, den miljömässigt hållbara utvecklingen eller jämställdheten i Sverige?



Vid en fördjupad analys framträder även här två olika grupper. Knappt 28 procent har svarat att de inte instämmer alls eller instämmer i mindre utsträckning i att det är önskvärt att prioritera konst och kultur som främjar någon av dessa aspekter på samhällets utveckling. Å andra sidan finns det en grupp på 32 procent som antingen instämmer delvis, i stor utsträckning eller helt i att samtliga aspekter i Figur 11 ska främjas. Här finns en skillnad mellan sökande till de olika bidragsgivarna, där sökande till Konstnärsnämnden instämmer i minst utsträckning och sökande till Kulturrådet instämmer i högst utsträckning. Störst är skillnaderna i synen på om konst och kultur ska prioriteras på grundval av att den bedöms främja folkhälsan.

Figur 12. I vilken utsträckning instämmer du i att det är önskvärt att prioritera konst och kultur som bedöms främja folkhälsan i Sverige?



I enkäten ställdes också frågan om i vilken utsträckning de sökande anser att det är önskvärt att prioritera konst och kultur som bedöms främja ekonomisk utveckling. Här är populationen som helhet mycket negativ. Endast 9 procent instämmer i stor utsträckning eller instämmer helt i att konst och kultur ska prioriteras på denna grundval. Hur konstnärer och kulturskapare ser på att prioritera konst och kultur som bedöms främja olika delar av samhällets utveckling beror alltså på vilken del av samhällets utveckling det handlar om. Hos en stor grupp verkar det inte finnas något principiellt motstånd mot att denna typ av prioriteringar görs. Dock finns det en grupp på cirka 15 procent som förefaller hysa ett generellt motstånd mot att konst och kultur ska prioriteras på grunder att den främjar olika delar av samhällets utveckling. Dessa 15 procent har svarat "instämmer inte alls" oavsett om det handlar om främjande av hållbar utveckling, ekonomisk utveckling, folkhälsa, jämställdhet eller den etniska och kulturella mångfalden i Sverige.

Denna splittring mellan olika grupper av konstnärer och kulturskapare bekräftas även av reaktioner som Kulturanalys fått på enkäten. Även dessa kan i stora drag delas in i två grupper: de som ansåg att kritiken mot politisk

styrning är orättvis och de som snarare ville fylla i och komplettera sina svar med exempel på politisk styrning. Dessa reaktioner följdes också upp med ett fåtal intervjuer som ytterligare bekräftar denna bild. Denna delade syn bekräftas också i viss utsträckning i intervjuer med sakkunniga och ledningsfunktioner på myndigheterna.

Öppenhet för mer styrning

Den styrning som ges uttryck för i Figur 9, Figur 10 och Figur 11 innehåller kriterier och kulturpolitiska prioriteringar som idag inte är en tydlig del av varken Kulturrådets, Konstnärsnämndens eller Filminstitutets bidragsgivning. Resultatet från enkäten kan därför i viss utsträckning tolkas som att det bland grupper av konstnärer och kulturskapare finns acceptans för betydligt mer styrning än vad som är fallet idag.

Samtidigt visar materialet att de sökande upplever att kriterier som det konstnärliga innehållets värderingar om samhället och verksamhetens samhällsnytta har betydelse i bedömningsprocessen. Även om de inte är uttryckliga kriterier från bidragsgivarnas sida så finns det alltså en föreställning bland de sökande om att det får betydelse i bedömningsprocessen, vilket möjligen kan förstärka de tendenser till anpassning som exempelvis ledamöter i Kulturrådets och Konstnärsnämndens referens- och arbetsgrupper vittnar om.

Sammanfattande kommentar

Intervju- och enkätmaterialen visar att det finns en misstro mot hur den statliga bidragsgivningen lever upp till idealet om konstnärlig frihet. Kritiken är generellt större bland de sökande till Filminstitutet. Konstnärer och kulturskapare förefaller också vara lyhörda för styrning. De uppfattar också att en mängd kriterier har betydelse i bedömningsprocessen, även när dessa kriterier inte är explicit uttryckta. En stor grupp konstnärer och kulturskapare anpassar också sitt konstnärliga innehåll efter kriterier de upplever som viktiga i bedömningsprocessen. Resultatet från enkäten visar också att konstnärer och kulturskapare tenderar att i hög utsträckning tolka horisontella

kriterier i relation till den konstnärliga idén och det konstnärliga innehållet. Samtidigt visar enkäten att konstnärer och kulturskapare är delade i sin syn på kulturpolitisk styrning och i vilken utsträckning olika kriterier bör präglade den statliga bidragsgivningen.

Sakkunniga har en mer positiv bild av hur bedömningsprocesserna förhåller sig till idealet om konstnärlig frihet. Samtidigt identifierar de också en lyhördhet och anpassning bland de sökande som de i flera fall ser som problematisk. I viss utsträckning kopplas dessa uppfattningar också till hur myndigheterna arbetar med information och ansökningsblanketter gentemot de sökande.

Del III

Regionala och kommunala delstudier

Introduktion till regionala och kommunala delstudier

Undersökningen om den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten på regional och kommunal nivå ska enligt regeringsuppdraget fokusera på verksamhetsstyrningen och relationen mellan politiker, tjänstepersoner och sakkunniga. Förutom introduktionskapitlet består delstudierna av två kapitel om den kulturpolitiska styrningen på regional nivå och två kapitel om den kulturpolitiska styrningen på kommunal nivå. I detta kapitel ger vi en övergripande introduktion till politisk styrning på regional och kommunal nivå med fokus på vad som karakteriserar det kommunala självstyret, då detta skapar särskilda förutsättningar för den kulturpolitiska styrningen i Sveriges regioner och kommuner. Sedan redogörs för det material som legat till grund för den regionala och kommunala studien och för metoder och urvalsfrågor.

Det kommunala självstyret och kulturpolitiken

Sveriges 21 regioner och 290 kommuner har ett långtgående självbestämmande. Detta slås fast som en bärande princip för det svenska statsskicket redan i regeringsformens portalparagraf.²⁷⁸ I grunden innebär det att Sveriges regioner och kommuner självständigt kan fatta beslut om den politiska inriktningen på ett antal områden, exempelvis om kulturpolitikens finansiering, organisering och genomförande.

Samtidigt måste kommunerna följa de lagar som riksdagen stiftat och som i vissa fall också tydligt reglerar regionala och kommunala ansvarsområden. Exempel på sådana lagar är skollagen, hälso- och sjukvårdslagen,

²⁷⁸ SFS 1974:152.

socialtjänstlagen och plan- och bygglagen.²⁷⁹ På kulturområdet är det framför allt bibliotekslagen, museilagen, arkivlagen och kulturmiljölagen som i olika utsträckning berör regioner och kommuner.²⁸⁰

Sammantaget ger detta regioner och kommuner utrymme att självständigt fatta beslut och en stor frihet att prioritera mellan och inom olika politikområden. Det gäller särskilt kulturområdet, där den nationella kulturpolitiken endast är tänkt att fungera vägledande, även om kultursamverkansmodellen skapar särskilda förutsättningar för den regionala nivån vilket vi återkommer till.

Organisatoriska principer för det kommunala självstyret

Det högsta beslutande organet i Sveriges regioner och kommuner är region- respektive kommunfullmäktige, som är folkligt valda församlingar. Fullmäktige utser en styrelse, kallad region- respektive kommunstyrelse som i praktiken leder det politiska arbetet. I styrelsen bereds exempelvis motioner innan beslut fattas i fullmäktige. Styrelsen har också en central roll i budgetprocessen och får i praktiken en överordnad roll gentemot övriga politiska nämnder i regionen eller kommunen. Fullmäktige är dock det organ som tillsätter de nämnder som behövs för att utföra de regionala och kommunala uppgifterna.²⁸¹

Nämnderna finns ofta i relation till ett specifikt politikområde, som exempelvis en kulturnämnd eller en kultur- och fritidsnämnd. En nämnd kan ha ett eller flera utskott med rätt att fatta beslut i vissa ärenden. Ledamöterna i nämnder och utskott består av förtroendevalda politiker. En nämnd får också tillsätta så kallade nämndberedningar, som kan inkludera andra än förtroendevalda politiker. Fullmäktigeförsamlingen är det organ som beslutar om exempelvis en kulturnämnds specifika ansvarsområden och i vilka ärenden en nämnd får besluta.²⁸²

²⁷⁹ SFS 2010:800; SFS 2017:30; SFS 2001:453; SFS 2010:900.

²⁸⁰ SFS 2013:801; SFS 2017:563; SFS 1990:782; SFS 1988:950.

²⁸¹ Petersson 2019.

²⁸² Ibid.

Till nämnderna finns i allmänhet en förvaltning knuten. En vanlig indelning av förvaltningen är efter politikområde, så att det exempelvis under en kultur- och fritidsnämnd finns en kultur- och fritidsförvaltning. I praktiken utförs mycket av det konkreta arbetet i förvaltningen, exempelvis när det gäller att bereda och fördela bidrag till kulturverksamheter eller kulturskapare. Det beslutsfattande som sker i förvaltningen bygger på verkställighet och att beslutanderätten delegerats från politisk nivå.²⁸³

Delegering av beslut

I relation till kulturområdet och principen om armlängds avstånd är reglerna kring delegering särskilt relevanta att lyfta fram. Beslutanderätt i olika ärenden får enligt kommunallagen delegeras från fullmäktige till nämnd och utskott och vidare till tjänstepersoner i förvaltningen.²⁸⁴ Som exempel fastställer en kultur- och fritidsnämnd i en särskild delegationsordning vilka beslut som får fattas av tjänstepersoner i kultur- och fritidsförvaltningen, till vilken nivå i förvaltningen beslutet är delegerat och huruvida vidaredelegation är tillåtet. De förtroendevalda har samtidigt det övergripande ansvaret för beslutskedjan, från beredning, beslut till genomförandet av beslut. En delegats beslut sker så att säga ”på nämndens vägnar”.²⁸⁵

När ett beslut fattats på delegation får den nämnd som delegerat beslutet inte gå in och ändra i det. Däremot kan den nämnd som delegerat beslutanderätten för en viss typ av ärenden alltid bestämma sig för att återta delegationen. Återtagandet kan ske när som helst, även för enstaka ärenden som är under beredning.²⁸⁶ Beslut i vissa ärenden får emellertid inte delegeras från den politiska nivån. Vilka dessa ärenden är anges i kommunallagen och gäller

²⁸³ Proposition 2016/17:171, s. 204–209.

²⁸⁴ SFS 2017:725.

²⁸⁵ SFS 2017:725; Proposition 2016/17:171, s. 205.

²⁸⁶ Proposition 2016/17:171, s. 205–206.

bland annat ”ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet”.²⁸⁷ Det innebär exempelvis att det är fullmäktige som fattar beslut om kommunens övergripande kulturpolitiska mål och budget.

En stor del av de beslut som fattas i förvaltningen på regional och kommunal nivå benämns verkställighetsbeslut och kräver inte delegation. Dessa beslut är ofta av rutinmässig karaktär och bygger i allmänhet på tydliga ramar där det saknas utrymme för alternativa bedömningar.

Överlämning av skötsel till bolag och stiftelser

Regioner och kommuner får överlämna skötseln av verksamheter och uppgifter till bolag, stiftelser, kommunalförbund eller ideella föreningar.²⁸⁸ Regionen eller kommunen är i dessa fall oftast fortsatt huvudman för verksamheten. På kulturområdet är detta vanligt på regional nivå men relativt ovanligt på kommunal nivå, där det främst förekommer i större kommuner.²⁸⁹ Det finns också exempel där huvudmannskapet delas mellan flera regioner eller kommuner, eller mellan en kommun och en region.

Kulturverksamheter som styrs i bolagsform finns ofta inom scenkonstområdet, men i vissa fall också inom filmverksamhet. Helägda regionala eller kommunala bolag leds av en styrelse som måste utses av fullmäktige och där huvudregeln är att dessa väljs proportionellt utifrån valresultatet. Det finns dock möjlighet att utse styrelseledamöter som inte är partipolitiska företrädare, men detta kräver en mycket bred politisk samsyn.²⁹⁰ De centrala styrdokumenterna utgörs i dessa fall av bolagsordning, aktieägaravtal, ägardirektiv och även uppdragsöverenskommelser. I bolagsordningen måste det enligt kommunallagen anges att ”fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell

²⁸⁷ SFS 2017:725, 6 kap. 38§; Proposition 2016/17:171, s. 37.

²⁸⁸ SFS 2017:725.

²⁸⁹ I de 39 kommuner som varit i fokus för dokumentstudien har huvudmannskap eller delhuvudmannskap i bolag på kulturområdet identifierats i fyra kommuner.

²⁹⁰ SOU 2015:24, s. 331–332; Proposition 2016/17:171, s. 188–189; SFS 1992:339.

beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas”.²⁹¹ Det finns också exempel på att regionala och kommunala kulturverksamheter organiseras i stiftelser och ideella föreningar, men där kommunen eller regionen är fortsatt huvudman. Där regionen eller kommunen är ensam stiftare gäller att de också ska utse styrelsen.²⁹²

Viktiga skillnader mellan regional och kommunal nivå

Förutom den lagstiftning som bestämmer formerna för det regionala och kommunala styrelseskicket påverkas handlingsutrymmet för den regionala kulturpolitiken av den centrala reform som införandet av kultursamverkansmodellen från 2011 och framåt utgör. Kultursamverkansmodellen och den förordning som styr denna innebär en stor skillnad i förutsättningarna för självstyre mellan regioner å ena sidan och kommuner å den andra då den i praktiken knyter den regionala kulturpolitiken till den statliga på ett specifikt sätt.²⁹³

Ett uttalat syfte med kultursamverkansmodellen är att föra kulturen närmare invånarna och ge olika regionala aktörer större möjlighet att påverka kulturpolitiken. Ett annat syfte är att öppna för regional variation och regionala kulturpolitiska prioriteringar.²⁹⁴ Kultursamverkansmodellen innebär också att regionerna i större utsträckning än tidigare styr fördelningen av statliga verksamhetsbidrag inom respektive region. Nyckeldokumentet för regionernas arbete och prioriteringar utgörs av de regionala kulturplanerna, som ska tas fram i samverkan med regionens kommuner och efter samråd med det professionella kulturlivet och det civila samhället. De regionala kulturplanerna bereds av Kulturrådet och utgör underlag för Kulturrådets fördelning av statliga verksamhetsbidrag.

²⁹¹ SFS 2017:725, 10 kap. 3 §.

²⁹² SFS 2017:725.

²⁹³ SFS 2010:2012.

²⁹⁴ Ibid.

Kultursamverkansmodellen styrs också av en statlig bidragsförordning som anger de kulturområden som regionerna ska främja ”en god tillgång för länets invånare till”. Vilka krav och kriterier den statliga nivån knyter till de statliga verksamhetsbidragen till regionen utgör således i praktiken en del av den kulturpolitiska verksamhetsstyrningen på regional nivå. Kultursamverkansmodellens betydelse kommer därför diskuteras ytterligare i kommande kapitel. En region, Region Stockholm, är inte med i kultursamverkansmodellen. Kulturrådet har därför etablerat en särskild stödform för ett antal kulturinstitutioner i Region Stockholm.²⁹⁵

Av särskild relevans för Sveriges regioner är också lagen om regionalt utvecklingsansvar, den nationella strategin ”för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft” och den förordning om regionalt tillväxtarbete som är knuten till strategin.²⁹⁶ Dessa dokumentets betydelse för den regionala kulturpolitiken kommer diskuteras ytterligare i kommande kapitel.

På kommunal nivå är det särskilt två förhållanden som är viktiga att påpeka i relation till utredningen och de resultat den presenterar. För det första är det stora skillnader mellan Sveriges kommuner i hur politik och förvaltning organiseras. Det finns olika skäl till variationerna, men avgörande är ofta en kommuns befolkningsmässiga storlek. Större kommuner har i allmänhet en mer komplex organisation med ett stort antal nämnder, ibland 10–15 stycken, lika många sakförvaltningar och flera kommunala bolag. I de minsta kommunerna finns ibland bara ett fåtal nämnder, och ofta fungerar kommunstyrelsen som nämnd för flera politikområden. I dessa kommuner är det också vanligt att stora delar av förvaltningen ligger direkt under kommunstyrelsen. Ytterligare en aspekt på det kommunala självstyret, extra relevant på kommunal nivå, är utgångspunkten att självstyret är en förutsättning för ett fungerande medborgarsamhälle med en levande kontakt mellan styrande och folk, där beslut ska fattas nära medborgarna och ett aktivt ansvarsutkrävande möjliggörs.²⁹⁷

²⁹⁵ Kulturrådet 2021b.

²⁹⁶ SFS 2010:630; Regeringskansliet 2015; SFS 2017:583.

²⁹⁷ Petersson 2019.

Utgifter för kultur på regional och kommunal nivå

Regionernas totala utgifter för kultur uppgick 2019 till 4,7 miljarder kronor. Av dessa gick störst andel till teater och musik (36,5 procent), följt av övriga utgifter (31,6 procent), folkhögskolor (17,2 procent) och museer (14,7 procent). Inom kategorin övriga utgifter ryms bland annat bild och form, hemslöjd och design men även biblioteksverksamhet och litteratur samt bidrag till studieförbund. Det finns stora variationer mellan de regionala kulturutgifterna om man ser till utgifter per capita. Som mest lade regionerna år 2019 ner 738 kronor per capita på kultur och som minst 225 kronor per capita, medan medelvärdet låg på 480 kronor per capita.²⁹⁸ Till de regionala utgifterna för kultur adderas de statliga medel som distribueras via kultursamverkansmodellen samt via Kulturrådets bidragsgivning till regional kulturverksamhet i Region Stockholm. För 2019 motsvarade dessa tillsammans 1 441 miljoner kronor.²⁹⁹

Kommunernas totala utgifter för kultur beräknades till 12,2 miljarder kronor år 2019. Av dessa gick störst andel till biblioteksverksamhet (37,8 procent), följt av allmän kulturverksamhet (35,7 procent), musik och kulturskola (22,4 procent) och stöd till studieorganisationer (4,1 procent). Inom kategorin allmän kulturverksamhet, vilken är den näst största kommunala posten efter bibliotek, ryms exempelvis stöd till kulturföreningar och kostnader för museiverksamhet. När det gäller de kommunala kulturutgifterna finns det en stor spännvidd mellan hur mycket pengar olika kommuner lägger på kultur. Ett sådant spann rörde sig 2019 mellan 596 kronor och 2 579 kronor per capita. Medelvärde för kommunernas kulturutgifter låg samma år på 1 142 kronor per capita.³⁰⁰

²⁹⁸ Myndigheten för kulturanalys 2020a.

²⁹⁹ Kulturdepartementet 2018a.

³⁰⁰ Myndigheten för kulturanalys 2020a.

Tillvägagångssätt och material

Nedan redogörs för det material som använts för utredningen av verksamhetsstyrningen på regional och kommunal nivå. Redogörelsen för metod och material är uppdelad mellan de två nivåerna då tillvägagångssätten skiljer sig åt i stor utsträckning. Detta beror på några olika saker. Dels har det på regional varit möjligt att genomföra en studie som inkluderat samtliga regioner. Detta har inte varit möjligt på kommunal nivå, och därför bygger utredningen på denna nivå dels på en enkät, dels på dokumentstudier för ett urval av kommuner.

En annan viktig skillnad är att de regionala kulturinstitutioner som finns inom ramen för samtliga regioners kulturpolitik inte finns på samma sätt i Sveriges kommuner. Kulturinstitutioner med kommunalt huvudmannaskap förekommer framför allt i de större kommunerna. Däremot har en stor majoritet av Sveriges kommuner bidragsgivning som helt eller delvis riktar sig till kulturföreningar och enskilda konstnärer och kulturskapare. Eftersom utredningen ska belysa hur beslutsfattandet är organiserat har därför styrningen av kulturinstitutioner i högre utsträckning fått tjäna som exempel på regional nivå, medan bidragsgivningen till kulturföreningar och enskilda kulturskapare stått i fokus på den kommunala nivån. Nedan redogör vi ytterligare för metod och material i relation till den regionala och kommunala nivån.

Den regionala delstudien

Undersökningen av den regionala kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten bygger på dokumentstudier för landets samtliga regioner och intervjuer i ett mindre urval av regioner.

Dokumentstudier på regional nivå

Dokumentstudien har haft fokus på a) den regionala kulturpolitikens organisation och beslutsprocesser, och b) den regionala kulturpolitikens målstyrning.

Analysen av den regionala organisationen och de regionala beslutsprocesserna är främst baserad på nämndreglementen, delegationsordningar, verksamhetsplaner för kulturnämnd och kulturförvaltning, organisationsskisser/organisationsbeskrivningar, bidragssystem, beskrivningar av handläggningsprocesser och de regionala kulturplanerna.

Analysen av den regionala kulturpolitikens innehåll är främst baserad på regionala kulturplaner, uppdragsbeskrivningar, överenskommelser samt bolagsordningar och ägardirektiv för regionala kulturverksamheter och institutioner, och i mindre utsträckning baserad på riktlinjer och blanketter kopplade till bidragsgivningen på kulturområdet. Regionernas verksamhetsstyrning undersöks främst med fokus på hur den var organiserad och genomfördes 2019. De dokument som ingått i dokumentanalysen på regional nivå finns beskrivna i bilaga 1.

Dokumentstudierna har inkluderat regionala kulturinstitutioner och verksamheter där utredningen identifierat att regionen har en styrande funktion. Styrningen av dessa har analyserats på ett övergripande plan. Utifrån denna övergripande dokumentanalys har dock 39 institutioner/verksamheter undersökts närmare. De som valts ut representerar olika organisationsformer (aktiebolag, stiftelser, kommunalförbund, ideella föreningar och verksamheter integrerade i förvaltningen) i samtliga Sveriges regioner, och har fokus på professionellt konstnärligt skapade. Urvalet motiveras utifrån att det ska vara möjligt att identifiera generella tendenser när det gäller den kulturpolitiska styrningen på regional nivå i Sverige och eventuella skillnader mellan regioner och mellan olika typer av organisationsformer. De 39 kulturinstitutionerna eller verksamheterna som valts ut finns listade i bilaga 6.

Intervjuer

I tre regioner har intervjuer genomförts med regionala kulturchefer och verksamhetsledare samt styrelserepresentanter för regionala kulturinstitutioner. De tre regioner som har valts ut är Region Blekinge, Region Östergötland och Region Västernorrland. Dessa har valts ut i syfte att

fånga in olika kulturområden och olika sätt att organisera kulturinstitutionerna. Inom dessa tre regioner finns därför kulturverksamheter som styrs i bolagsform, stiftelseform och inom ramen för förvaltningen. Sammanlagt genomfördes 13 intervjuer som var 40-70 minuter långa. Intervjuguiden presenteras i bilaga 2. I de fall respondenter har citerats har i vissa fall citaten redigerats språkligt för att öka läsbarheten.

Den kommunala delstudien

Undersökningen av den kommunala kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten har genomförts utifrån en enkät till landets samtliga 290 kommuner och dokumentstudier för ett urval av 39 kommuner.

Enkätstudie

En enkät har riktats till kulturchefen i landets samtliga kommuner och har haft fokus på frågor kring kommunernas organisering av den kommunala kulturpolitiken, med särskilt fokus på beslutsfattande. Enkäten besvarades av 232 kommuner, vilka utgör 80 procent av landets kommuner. Nedan (Tabell 6) återges svarsfrekvensen inom respektive kommungrupp utifrån Tillväxtanalys kommungruppsindelning. Enkätens utformning i sin helhet presenteras i bilaga 5.

Tabell 6. Urval och svarande på enkät till landets kommuner

Kommungrupp	Urval	Antal svarande	Svarsfrekvens
Storstadskommuner	29	26	90 %
Täta kommuner nära större stad	103	75	73 %
Täta kommuner avlägset belägna	28	25	89 %
Landsbygdskommuner nära en större stad	70	61	87 %
Landsbygdskommuner avlägset belägna	45	35	78 %
Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	15	10	67 %
<i>Totalt</i>	<i>290</i>	<i>232</i>	<i>80 %</i>

Dokumentstudier på kommunal nivå

För fördjupade studier av den kommunala kulturpolitiska styrningen valdes först 33 kommuner ut genom ett stratifierat slumpmässigt urval utifrån Tillväxtanalys kommungruppsindelning. Urvalet har gjorts utifrån principen att få en bredd av olika typer av kommuner när det gäller storlek, befolkningsstruktur och geografisk placering. I det totala urvalet ingår 4 storstadskommuner, 10 tätaste kommuner nära större stad, 4 tätaste kommuner avlägset belägna, 4 landsbygdskommuner nära större stad, 5 avlägset belägna landsbygdskommuner och 3 mycket avlägset belägna landsbygdskommuner. En viss viktning mot kommungrupperna med färre antal kommuner har gjorts för att få en något större variation i dessa.

Urvalet av de 33 kommunerna har kompletterats med 6 kommuner där den kulturpolitiska styrningen under de senaste åren har gett upphov till medial debatt och diskussion i relation till konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd. Valet av dessa kommuner har genererats av en omfattande omvärldsbevakning. De 6 kommuner som inkluderats utifrån omvärldsbevakningen har inte i första hand inkluderats i syfte att granska de händelser som varit uppe till diskussion även om dessa återges i ett av kapitlen. Kulturanalys ser det däremot som viktigt att inkludera kommuner där politisk styrning och armlängds avstånd uppenbart har varit en fråga som diskuterats. Dels utgör dessa händelser en del av bakgrunden till Kulturanalys uppdrag, dels finns skäl att så långt det är möjligt reda ut huruvida det finns kommuner som skiljer ut sig i organisatoriska hänseenden eller i sin målstyrning. Samtliga kommuner som ingått i dokumentstudien finns återgivna i bilaga 7.

Dokumentstudierna har haft fokus på a) hur den kommunala kulturpolitiska styrningen är organiserad och b) vilken målstyrning kommunernas kulturpolitik är förknippad med. Dokument som inkluderas är kommunernas kulturpolitiska program, planer och strategier, organisationsbeskrivningar, kulturnämndernas reglementen, kulturnämndernas delegeringsordningar samt regelverk och kriterier för bidragsgivningen på kulturområdet. De

dokument som varit i fokus har samlats in under 2020 och har varit styrdokument som framför allt gällt för detta år. Som för övriga nivåer hänvisas i vissa fall också till tidigare och senare dokument. De dokument som ingått i dokumentanalysen på kommunal nivå finns beskrivna i bilaga 1.

Regional kulturpolitisk styrning genom organisering

I detta kapitel fokuserar vi på hur kulturpolitiken organiseras på regional nivå. Kapitlet inleds med en redogörelse för hur Sveriges regioner valt att politiskt och förvaltningsmässigt organisera kulturpolitiken, vilka kulturområden, institutioner och organisationer som omfattas och vilka de övergripande politiska styrdokumenterna är. På detta följer ett avsnitt om hur styrningen av de regionala kulturinstitutionerna är organiserad och en översiktlig genomgång av hur regionerna organiserat den övriga bidragsgivningen på kulturområdet. Avslutningsvis redogör vi kortfattat för hur regionerna i styrdokument formulerar sig kring principen om armlängds avstånd.

Övergripande organisering av kulturpolitiken

Politiskt organiserar regionerna kulturpolitiken på i huvudsak tre olika sätt. Cirka en tredjedel av regionerna hanterar kulturfrågorna tillsammans med frågor om regional utveckling, tillväxt, arbetsmarknad och näringsliv. I de flesta fall benämns nämnden ”Regional utvecklingsnämnd”, men i exempelvis Region Jönköpings län heter den ”Nämnden för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet”.³⁰¹ En tredjedel av regionerna organiserar kulturfrågorna i en nämnd som hanterar dem tillsammans med utbildnings- eller folkbildningsfrågor.³⁰² I ytterligare cirka en tredjedel är kulturfrågorna organiserade i en egen facknämnd, ofta kallad Kulturnämnd.³⁰³

³⁰¹ Se exempelvis Region Jönköpings län 2017; Region Norrbotten 2018a; Region Jämtland Härjedalen 2018.

³⁰² Se exempelvis Region Halland 2016; Region Värmland 2019; Region Blekinge 2019.

³⁰³ Se exempelvis Västra Götalandsregionen 2019; Region Kronoberg 2017; Stockholms Läns Landsting 2018.

Ett fåtal regioner avviker från ovan nämnda kategorier. I Gävleborg ansvarar Kultur- och kompetensnämnden för kulturfrågorna.³⁰⁴ I en region, Gotland, har regionstyrelsen direkt ansvar för kulturfrågorna.³⁰⁵

Förvaltningsmässigt är det ovanligt att kulturfrågorna organiseras på egen hand. Detta är dock fallet i de två största regionerna: Region Stockholm och Västra Götalandsregionen. Det vanligaste är att kulturfrågorna förvaltningsmässigt organiseras tillsammans med frågor om regional utveckling, men där kultur utgör en egen enhet. Detta är fallet i 12 regioner, medan en handfull regioner organiserar kulturfrågorna i en förvaltning tillsammans med bildnings-, folkbildnings- eller skolfrågor.

Hur kulturfrågorna politiskt och förvaltningsmässigt organiseras på regional nivå har ingen självklar påverkan på den konstnärliga friheten eller principen om armlängds avstånd. Samtidigt kan sättet att organisera kulturfrågorna säga något om hur en region ser på kulturens roll i samhällsutvecklingen och kulturfrågornas betydelse i relation till andra politikområden. Även regelverk och målsättningar som fungerar styrande för andra sakområden kan potentiellt sett komma att påverka kulturområdet.

Övergripande styrdokument och organisering

Det centrala styrdokumentet för genomförandet av den regionala kulturpolitiken utgörs idag av den regionala kulturplanen. Detta är ett politiskt antaget dokument som fungerar som en tre- till fyraårig plan för regionala insatser på kulturområdet. De regionala kulturplanerna utgör också underlag för fördelningen av de statliga verksamhetsbidragen till regional kulturverksamhet och styrs därmed av en statlig förordning som förordar att regionerna ska säkerställa en kulturell infrastruktur bestående av

³⁰⁴ Region Gävleborg 2017.

³⁰⁵ Region Gotland 2017.

1. professionell teater-, dans- och musikverksamhet
2. museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete
3. biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet
4. professionell bild- och formverksamhet
5. regional enskild arkivverksamhet
6. filmkulturell verksamhet
7. främjande av hemslöjd.³⁰⁶

Den regionala kulturplanen är i stor utsträckning fokuserad på dessa kulturområden, även om det finns exempel på regioner som inkluderat ytterligare teman, exempelvis spelutveckling och/eller crossmedia, vilket då snarare ger uttryck för specifika regionala prioriteringar.³⁰⁷ Kulturplanen bereds av Kulturrådet, vars styrelse fattar beslut om de statliga medlen till regional kulturverksamhet. Samtidigt utgör de regionala kulturplanerna idag en slags helhetsstrategi för den regionala kulturpolitiken, och är inte avgränsade till vad regionerna specifikt planerar att genomföra med stöd av statliga bidrag. Detta innebär att Kulturrådet i viss mån beslutar om statliga medel till regionerna baserat på en bedömning av regionernas kulturpolitik i sin helhet. Den förordning som styr kultursamverkansmodellen och hur Kulturrådet bereder och följer upp regionernas arbete med kulturplanerna blir därför av betydelse för hela den regionala kulturpolitikens innehåll.³⁰⁸ Samtliga regioner förutom region Stockholm är idag en del av kultursamverkansmodellen. När det gäller Region Stockholm har Kulturrådet etablerat särskilda bidrag för regional kulturverksamhet. Vilka kulturinstitutioner i Region Stockholm som kan söka dessa anges i Kulturrådets regleringsbrev.³⁰⁹

³⁰⁶ SFS 2010:2012.

³⁰⁷ Region Gotland 2016; Region Örebro län 2019; Region Gävleborg 2018a.

³⁰⁸ Se exempelvis Kulturrådet 2020f.

³⁰⁹ Kulturdepartementet 2018a.

Ett annat regionalt styrdokument med betydelse för regionernas kulturpolitik är de regionala utvecklingsstrategierna. Alla regioner ska enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar utarbeta en regional utvecklingsstrategi med en plan för regionens insatser för att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling.³¹⁰ Denna utvecklingsstrategi ”ska vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet”.³¹¹ Den regionala utvecklingsstrategin utgör på så sätt ett nyckeldokument för den regionala politiken och ska enligt förordningen länkas till kulturplanen. I många regioner beskrivs det därför som att kulturplanen ska bidra till målen i utvecklingsstrategin, som i exemplet Kronoberg:

I Kronoberg är kulturplanen en av de understrategier som bidrar till genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin för Kronobergs län.³¹²

Knutet till förordningen om regional tillväxt och lagen om regionalt utvecklingsansvar finns också en ”nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020”, där kultur anges som ett prioriterat område.³¹³ En ny strategi har utarbetats för perioden 2021–2030.³¹⁴

Flera regioner väljer att i kulturplanen lista ytterligare regionala strategier och i det sammanhanget poängtera kulturens och kulturpolitikens betydelse för andra politikområden. Exempelvis knyter Region Gotland sin kulturplan till nio andra regionala strategier, som exempelvis regionens folkhälsopolitiska program, miljöprogram, jämställdhetsplan och tillväxtprogram.³¹⁵ Region Halland knyter kulturplanen till den regionala utvecklingsstrategin men även till regionens tillväxtstrategi, som båda sägs skapa de strategiska ramarna för

³¹⁰ SFS 2010:630.

³¹¹ SFS 2017:583.

³¹² Region Kronoberg 2017, s. 26.

³¹³ Regeringskansliet 2015.

³¹⁴ Skr. 2020/21:133.

³¹⁵ Region Gotland 2016.

den regionala kulturpolitiken.³¹⁶ En del regioner länkar också sin kulturpolitik och kulturplan till internationella konventioner, exempelvis barnkonventionen och deklarationen om de mänskliga rättigheterna.³¹⁷

Utöver dessa övergripande styrdokument finns ett stort antal mer verksamhetsnära dokument. Dessa utgörs framför allt av verksamhetsplaner, bolagsordningar, aktieägaravtal, ägardirektiv, uppdragsöverenskommelser, riktlinjer och regler för bidragsgivningen. Här finns en större variation i fråga om vilken instans som beslutat om enskilda dokument, även om de generellt är politiskt antagna dokument.

Det varierar mellan regionerna hur stor del av den regionalt finansierade kulturverksamheten som ligger inbäddad i förvaltningen och hur stor del som organiserats i exempelvis bolags- eller stiftelseform.

De regionala kulturinstitutionerna

Centrala delar av det professionella kulturlivet i regionerna är organiserat i institutioner eller i institutionsliknande form. Dessa finns främst på scenkonstområdet inom områdena teater, dans och musik. Här finner vi exempelvis regionteatrar, musik- och dansinstitutioner. I ett fåtal regioner finns också regionala filmproduktionscentrum som är organiserade i bolagsform även om de inte är kulturinstitutioner i klassisk bemärkelse. Gemensamt för dessa verksamheter är det regionala huvudmannaskapet. I några fall är huvudmannaskapet delat mellan två regioner, eller mellan en region och en eller flera kommuner, som exempelvis när det gäller Scenkonst Västernorrland AB och Scenkonstbolaget i Östergötland AB.³¹⁸ Regionen är i de flesta fall majoritetsägare³¹⁹.

³¹⁶ Region Halland 2016.

³¹⁷ Region Kronoberg 2017; Region Skåne 2015; Region Västmanland 2018; Region Halland 2016.

³¹⁸ Se Landstinget Västernorrland 2017; Region Östergötland 2015.

³¹⁹ En av de 39 kulturinstitutionerna (Dans i Nord) har en kommun som huvudman men har också ett tydligt regionalt uppdrag.

De 39 regionala kulturinstitutioner som ingår i urvalet för denna utredning organiseras på flera olika sätt. De flesta, 17 stycken, är organiserade i bolagsform, nio stycken som stiftelser och två som kommunalförbund. Ytterligare nio regionala kulturinstitutioner är integrerade i den regionala förvaltningen. Utöver dessa ingår också två ideella föreningar med regionalt uppdrag i urvalet.

Regionala kulturinstitutioner i bolagsform

De kulturinstitutioner som är organiserade i bolagsform leds av en styrelse som är utsedd av regionfullmäktige (ibland i kombination med en eller flera kommunfullmäktige). Styrelserna är, med något enstaka undantag, politiskt sammansatta i proportion till mandatfördelningen i region- och kommunfullmäktige. Styrelsen utser som regel institutionens verkställande direktör eller chef. De centrala styrdokumenterna utgörs av bolagsordning, aktieägaravtal, ägardirektiv och/eller en uppdragsöverenskommelse. Dessa är i regel politiskt beslutade dokument, med regionfullmäktige som den centrala beslutsfattaren. Uppdragsöverenskommelserna tecknas i flera fall av aktuell nämnd. I dokumenten anges verksamhetens mål, uppdrag, inriktning och uppföljning.

Regionala kulturinstitutioner i stiftelseform

De kulturinstitutioner som har stiftelseform styrs på ett liknande sätt som aktiebolagen. De har en politiskt tillsatt styrelse bestående av politiker.³²⁰ För de stiftelser där det gått att klarlägga är det styrelsen som utser verksamhetschef. Övriga centrala styrdokument för stiftelserna utgörs av överenskommelser, samarbetsavtal, årliga riktlinjer eller liknande. När det gäller stadgar skiljer det sig mellan regionerna vem som beslutar om dessa

³²⁰ Se exempelvis Region Gävleborg 2000; Region Dalarna 2003; Region Värmland 2004.

och om eventuella ändringar. I något fall är det styrelsen, i andra fall är det de valda politiska församlingarna. Överenskommelserna tecknas vanligtvis mellan stiftelsens styrelse å ena sidan och aktuell nämnd å den andra.³²¹

Kommunalförbund

Kommunalförbund finns i ett fåtal fall, där huvudmannaskapet är delat mellan två regioner eller mellan region och kommun. Dessa styrs av en förbundsordning som motsvarar ovan beskrivna bolagsordning eller stadgar. Utöver förbundsordningen tecknas en uppdragsöverenskommelse mellan verksamhetens styrelse och ansvariga politiska nämnder. Även i dessa fall utses verksamhetens styrelse av fullmäktigeförsamlingarna, och styrelserna, som består av politiker, utser verksamhetschefen.³²²

Kulturinstitutioner i förvaltningen

När det gäller kulturinstitutioner som är integrerade i förvaltningen finns en viss variation i hur beslut och avtal tecknas om verksamheternas inriktning. För exempelvis Dans i Nord (Norrbotten) tecknas verksamhetens uppdrag mellan regionens kulturchef och verksamhetschefen medan det för Smålands musik och teater är Nämnden för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet som beslutar om institutionens uppdrag.³²³ Att aktuell nämnd tecknar avtalsuppdrag med den regionala institutionen gäller även för Musik i Blekinge.³²⁴

Politiken intar en central roll i regionala kulturinstitutioner

Den generella bilden är att politiken och politiker intar en central roll i styrningen av de regionala kulturinstitutionerna, i hur de leds och vilka mål och uppdrag som verksamheterna har att utgå ifrån. Det är också vanligt att

³²¹ Se exempelvis Region Östergötland 2018; Region Gävleborg 2018b; Region Uppsala 2018b.

³²² Se exempelvis Västmanlands län 2012a; 2012b.

³²³ Region Norrbotten 2018b; Region Jönköpings län 2019.

³²⁴ Region Blekinge 2018.

styrelserna godkänner kulturinstitutionernas verksamhetsplaner. Samtidigt är det genomgående otydligt formulerat i stadgar och bolagsordningar vad som är styrelsernas uppgifter och hur dessa avgränsas mot verksamhetens genomförande.

Ett av få exempel som bryter mot mönstret är Filmpool Nord, där styrelsen är politiskt tillsatt men består av en blandning av representanter för filmbranschen, det regionala näringslivet och politiken.³²⁵ Stockholms Läns Blåsarsymfoniker, som är organiserad som ideell förening, är ett annat exempel. I detta fall har institutionen inskrivet i sina stadgar att styrelsen ska väljas dels av fackliga organisationer, dels av föreningens valberedning och dels av Landstinget.³²⁶

Verksamheternas perspektiv på styrning och avstånd

Genomgående har politiska församlingar, nämnder och partipolitiskt präglade styrelser ett starkt formellt inflytande över de regionala kulturinstitutionerna genom att de beslutar om verksamheternas inriktning, uppdrag och ledning. Det generella intrycket från intervjuerna med verksamhetsledare, styrelserepresentanter och regionala kulturchefer är samtidigt att förvaltningen har den centrala rollen i formulerandet av verksamheters mål, inriktning och uppdrag, även när dessa tecknas mellan enskilda kulturinstitutioner och politiska församlingar. Det är också tydligt för flera av institutionerna att verksamheternas möjlighet till inflytande över direktiv och uppdrag är avhängigt en styrelse som består av politiker. Detta gör att styrelserna har en viktig formell roll som part när uppdrag eller direktiv tas fram och när det gäller att följa upp verksamheten.

Av intervjuerna framgår att styrelserna har en viktig roll i att följa upp verksamheterna i relation till uppdrag, direktiv och verksamhetsplan. Representanterna för de regionala kulturinstitutionerna och kulturförvaltningarna uttrycker att de upplever att principen om armlängds

³²⁵ Region Norrbotten 2015.

³²⁶ Blåsarsymfonikerna 2015.

avstånd respekteras. Några av de intervjuade uppger också att förvaltningen i viss mån har en roll att klargöra armlängdsprincipens innebörd för de regionala kulturpolitikerna.³²⁷ Det förefaller ha uppstått få situationer där principen har diskuterats, även om enstaka exempel ges. En politisk företrädare och styrelserepresentant beskriver förhållandet till armlängdsprincipen så här:

Man måste skilja mellan att ha armlängds avstånd till det konstnärliga men ändå bevaka att uppdraget utförs. Som till exempel, när man de målgrupperna som man ska nå? Vilka är de prioriterade målgrupperna? Är det verkligen de som vi har i åtanke när vi sätter ihop ett utbud, när vi anlitar frilansare och så vidare. Vad är det vi fyller programmet med? Och då kan det vara så att den konstnärliga ledningen i en organisation vurmar väldigt mycket för en speciell genre. Men det tillfredsställer kanske bara en liten del av publiken. En nischad, väldigt trogen publik. (...) Men tittar man på uppdraget, då kanske det inte alls klaffar. Och då menar jag att då har det inte med konstnärlig frihet att göra, att man skulle klampa in där, utan det handlar om att man ska se till uppdraget, att uppdraget utförs.³²⁸

De flesta ser också den regionala organisationen som ändamålsenlig för att upprätthålla principen om armlängds avstånd. Samtidigt finns det exempel på att den regionala organisationsformen identifieras som sårbar för politisk styrning, eftersom institutionerna leds av politiker som tillsätter verksamhetens ledning. Flera av de intervjuade säger att upprätthållandet av armlängdsprincipen i stor utsträckning är beroende av vilka personer som sitter på olika positioner. De uttrycker i detta sammanhang en viss oro inför framtiden och för de möjligheter till politisk styrning som finns inom den regionala organisationen. Detta uttrycks specifikt i relation till

³²⁷ Regional kulturchef 2; Regional kulturchef 3.

³²⁸ Regional styrelserepresentant 2.

Sverigedemokraterna som flera respondenter ser som ett hot mot den konstnärliga friheten för de regionala kulturverksamheterna.³²⁹

De som intervjuats från styrelser, förvaltning och enskilda verksamheter säger alltså å ena sidan att principen om armlängds avstånd på det stora hela respekteras och har inga starka synpunkter på det organisatoriska skyddet, men vädrar ändå en viss oro inför framtiden och inför de möjligheter till politisk styrning som existerar inom den regionala organisationen.

Regionernas övriga bidragsgivning

Samtliga Sveriges regioner har också bidragsgivning på kulturområdet som riktar sig till regionens kulturliv utanför de institutioner där regionen är huvudman. Det finns en hel del variationer i vilka stöd som erbjuds, men vanliga stöd på kulturområdet är verksamhetsbidrag, projekt- eller utvecklingsbidrag och någon form av kulturstipendium till enskilda kulturutövare. Dessa stödformer finns i varje fall i två tredjedelar av regionerna. Det är också mycket vanligt med bidrag till arrangörer, stöd till kultur för barn och unga och stöd till specifika konstområden, exempelvis författarstöd och mindre filmstöd.

När det gäller vem som bereder och beslutar om fördelningen av bidrag är detta i något fall tydligt redovisat. I exempelvis Region Uppsala finns beredning och beslutsprocess kopplat till olika bidrag samlat i en förteckning där det framgår att huvuddelen av bidragsbesluten fattas på nämndnivå men bereds i förvaltningen, i några fall med stöd av sakkunniga.³³⁰ I de flesta regioner finns inte i tillgängliga styrdokument tydlig information om hur besluten bereds och fattas. Den formella beslutsmakten ligger dock alltid på politisk nivå.

³²⁹ Regional verksamhetsledare 2; Regional verksamhetsledare 4; Regional verksamhetsledare 5; Regional verksamhetsledare 6.

³³⁰ Region Uppsala 2018a.

Det förefaller ändå vara vanligt med delegering av en del av bidragsbesluten till ansvarig chef inom förvaltningen. Delegeringen gäller då upp till en viss summa, vilken kan vara olika för olika bidrag. Mellan regionerna varierar gränsen från 50 000 kronor upp till 500 000 kronor. Denna delegering kan alltid återkallas, vilket i några fall också påpekas i regionernas delegationsordningar.³³¹ När det gäller kulturstipendier till enskilda fattas en stor majoritet av besluten på politisk nivå. Dock föregås detta i flera fall av beredning i förvaltning och i några fall av beredning av externa sakkunniga. De regioner som uppger att de använder externa sakkunniga i exempelvis referensgrupper är samtidigt få.

Regionerna och principen om armlängds avstånd

Samtliga 21 regioner formulerar sig kring principen om armlängds avstånd i kulturplanerna. I grunden utgår dessa skrivningar från att politiken ska ha rätt att besluta om övergripande mål och riktlinjer för den regionala kulturpolitiken men inte ägna sig åt konstnärliga bedömningar. I region Dalarnas kulturplan formuleras det så här:

I genomförandet av kultur- och bildningspolitiken värnar Region Dalarna principen armlängds avstånd. Principen innebär att den politiska nivån beslutar om mål och riktlinjer samt lägger fast de ekonomiska ramarna för verksamheten. Konstnärliga och andra kvalitativa bedömningar överläts till konstnärliga ledare, ämnesexperter och sakkunniga.³³²

Regionerna poängterar också betydelsen av konstnärlig frihet, konstens egenvärde och att konstnärlig verksamhet inte ska legitimeras utifrån hur den bidrar till att uppnå andra politiska målsättningar. Samtidigt kopplas den regionala kulturpolitiken hela tiden till andra politikområden, som exempelvis i Region Jönköpings läns kulturplan:

³³¹ Region Jämtland Härjedalen 2019; Region Kronoberg 2019.

³³² Region Dalarna 2018, s. 9.

Kulturpolitiken ska värna om kulturens egenvärde och det konstnärliga uttryckets frihet. Konst och kultur ska utvecklas för sin egen skull och inte vara ett verktyg för att uppnå andra mål. Kulturens roll som en viktig del av samhällsutvecklingen och den regionala utvecklingen stärks genom samverkan med andra politikområden, med en medvetenhet om kulturens egenvärde.³³³

Regionernas sätt att formulera sig kring principen om armlängds avstånd och konstnärlig frihet utgår ifrån att politiker ska avhålla sig från konstnärliga bedömningar. Samtidigt lämnar skrivningarna ett tolkningsutrymme då de inte säger något om hur detaljerade mål och riktlinjer i sig kan vara, exempelvis för specifika verksamheter eller bidrag. Dessa allmänt hållna skrivningar om armlängdsprincipens betydelse säger därför ganska lite om hur regionerna i praktiken förhåller sig till dessa frågor, vilket bland annat kommer vara temat för nästa kapitel.

Sammanfattande kommentar

Det finns på regional nivå inget organisatoriskt skydd mot kulturpolitisk styrning med negativ påverkan på den konstnärliga friheten. Samtidigt hävdar samtliga regioner principen om armlängds avstånd i sina kulturplaner. I dessa slås fast att politikens roll är att besluta om övergripande mål, riktlinjer och ekonomiska ramar, men att konstnärliga bedömningar ska överlätas till professionen.

Dessa formuleringar väcker flera frågor. Politiken har ett stort inflytande över kulturinstitutioner och över bidragsgivningen, och sitter de facto på en beslutande position i frågor som potentiellt sett har med konstnärligt innehåll att göra. Upprätthållandet av principen om armlängds avstånd är därför i praktiken beroende av etablerade normer och av enskilda politikers förståelse och respekt för principen. Därav kan man också förvänta sig skillnader mellan olika regioner och även mellan olika institutioner.

³³³ Region Jönköpings län 2017, s. 10.

En viktig aspekt i sammanhanget är hur kulturpolitiken länkas till övriga regionala politikområden. Kulturpolitiken kopplas genomgående till de regionala utvecklingsstrategierna, vilket delvis har sin grund i en statlig förordning och strategi. I en majoritet av Sveriges regioner så är också kulturfrågorna organisatoriskt sammankopplade, både politiskt och förvaltningsmässigt, med andra politikområden, företrädesvis frågor kopplade till regional utveckling och tillväxt. Vilken betydelse detta får för den konstnärliga friheten är inte givet. Hur detta ska bedömas beror på den kulturpolitiska styrningens innehåll, alltså vilka mål, riktlinjer och uppdrag för regionala kulturinstitutioner som formuleras och hur detaljerade dessa är.

Den regionala kulturpolitikens målstyrning

I det här kapitlet redogörs för den regionala kulturpolitikens mål och innehåll, både på övergripande nivå och i genomförandet av politiken. Kapitlet är indelat i två delar. I den första delen redogörs för målen för den regionala kulturpolitiken och hur dessa förhåller sig till idealet om konstnärlig frihet. Efter detta redogörs för målstyrningen i relation till de regionala kulturinstitutionerna och till bidragsgivningen.

Mål för den regionala kulturpolitiken

Samtliga regioner hänvisar i sina kulturplaner och i andra styrdokument till de nationella kulturpolitiska målen. Samtidigt formulerar också alla regioner egna kulturpolitiska utgångspunkter. Dessa uttrycks ibland som mål, ibland som utgångspunkter, strategier eller fokusområden. Gemensamt för dem är deras målliknande karaktär.

Det går att urskilja två huvudgrupper av mål. Den första gruppen kan betraktas som renodlade *kulturpolitiska mål*, alltså mål som fokuserar på vad som ska utmärka kulturområdet och kulturlivet i en region. Det kan exempelvis vara att kulturlivet i regionen ska präglas av delaktighet eller av hög kvalitet. Den andra gruppen mål handlar om *mål med kulturpolitiken*, exempelvis vad kulturpolitiken syftar till, hur den motiveras och vilka effekter kulturpolitiska insatser förväntas ha på olika delar av en regions utveckling.

Båda typerna av mål är relevanta i relation till politisk styrning och konstnärlig frihet. Samtidigt är åtskillnaden viktig då mål *med kulturpolitiken* i större utsträckning pekar mot vad kulturen förväntas bidra till. Sådana mål bär på särskilda risker i relation till konstnärlig frihet då de öppnar för att använda kulturpolitiken som ett medel för att nå mål inom andra politikområden och därmed för att värdera konst- och kulturverksamheter utifrån deras förutsättningar att generera effekter.

Regionernas kulturpolitiska mål och utgångspunkter

Framför allt kulturplanerna innehåller en mängd olika typer av kulturpolitiska mål. Dessa kan delas in i följande huvudgrupper:

- Kulturpolitiska mål med fokus på tillgänglighet, delaktighet och breddat kulturutbud.
- Kulturpolitiska mål med fokus på specifika målgrupper och på representation.
- Kulturpolitiska mål med fokus på specifika kulturområden och fokusområden.
- Kulturpolitiska mål med fokus på det professionella kulturlivet.

I stort sett samtliga regioner har någon form av kulturpolitisk målsättning som handlar om att kulturlivet ska vara tillgängligt, för olika grupper och oberoende av var i regionen man bor. Nästan lika vanligt är någon form av mål som syftar till ökad delaktighet och inkludering i kulturlivet. Detta knyts ofta till ett behov av att erbjuda invånarna ett breddat kulturutbud präglad av mångfald.

Barn och unga är en prioriterad målgrupp i en stor majoritet av regionerna. Nationella minoriteters rätt till kultur anges som ett specifikt mål i cirka hälften av regionerna. Ett mindre antal regioner anger också äldres rätt till kultur som ett uttalat mål. I regionerna finns ett generellt fokus på att olika grupper ska vara representerade, både som deltagare och som utövare, och både på amatörbasis och i det professionella kulturlivet. Strävan efter ett jämställt kulturliv är ett tydligt mönster i regionernas kulturplaner.

Även om olika kulturområden lyfts fram i kulturplanerna, och särskilt de områden som anges i den förordning som styr kultursamverkansmodellen, är det ovanligare att specifika konst- eller kulturområden lyfts fram i de mer generella kulturpolitiska utgångspunkterna. I några regioner lyfts dock kulturarvsfrågor fram särskilt, liksom digitalisering och internationalisering.

Regionerna formulerar också målsättningar som handlar om att stärka det professionella kulturlivets förutsättningar. Ofta handlar det om professionella konstnärers och kulturskapares arbetsvillkor, att konstens egenvärde ska värnas och att möjliggöra konstnärlig förnyelse. I relation till detta poängterar regionerna behovet av att utveckla de kulturella och kreativa näringarna i regionen.

Regionala utgångspunkter och mål med kulturpolitiken

När det gäller regionernas mål *med* kulturpolitiken finns en lika rik målfloa. I huvudsak går dessa mål att dela in i tre grupper som beskriver vad kulturen i regionen förväntas bidra med:

- Kulturpolitiken och kulturen ska bidra till olika aspekter på regional utveckling och regionens attraktivitet.
- Kulturpolitiken och kulturen ska bidra till folkhälsa och välbefinnande.
- Kulturpolitiken och kulturen ska bidra till olika aspekter på demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Ett dominerande tema i de regionala kulturplanerna är kulturpolitikens och den regionala kulturens betydelse för regionens utveckling, attraktivitet, konkurrenskraft, tillväxt och hållbarhet utifrån sina olika dimensioner. Regionernas kulturplaner kopplas samman med de regionala utvecklingsstrategierna och med andra regionala strategier på liknande tema. I de flesta fall uttrycks det som att kulturlivet och kulturpolitiken har till uppgift att bidra till olika utvecklingsaspekter. Det kan låta på följande sätt:

Kulturpolitiken samspelar med andra politikområden och ska vara en kraft och motor i regionens utveckling. Den ska medverka till att skapa sysselsättning och nya företag, utveckla innovationskraft och nya synsätt, öka jämställdheten och mångfalden, främja hälsa och livskvalitet, skapa attraktivitet och bidra till samhällsutvecklingen i stort.³³⁴

Eller:

Kulturens roll för tillväxt behöver ytterligare betonas och förtydligas. Detta kan exempelvis beskrivas genom turismekonomiska mätningar. Kulturen ska fortsatt bidra till arbetet för inkludering och mångfald samt för att den samlade livsmiljön stärks. Attraktiva städer och bygder med ett rikt kulturutbud utgör viktiga motorer för regionens utveckling och tillväxt.³³⁵

Dessa teman präglar inte bara övergripande syften, målsättningar och utgångspunkter utan vävs också in i skrivningarna om enskilda konstområden. Inte minst gäller det filmområdet, där konstformen ofta motiveras utifrån dess bidrag till regionens tillväxt, attraktivitet och näringsliv, vilket Kulturanalys visat på i en tidigare rapport.³³⁶

I en majoritet av regionernas kulturplaner lyfts också kulturens hälsofrämjande effekter fram. Exempelvis är kultur och hälsa ofta ett eget avsnitt i många regioners kulturplaner, som i fallet Östergötland, där det i kulturplanen slås fast att regionen

med utgångspunkt i Östgöta-kommissionens rekommendationer [ska] initiera samverkan för att göra kulturen till en hälsofrämjande resurs, med möjlighet för regionala kulturverksamheter att arbeta hälsofrämjande.³³⁷

³³⁴ Region Värmland 2016, s. 11–12.

³³⁵ Region Västernorrland 2018, s. 13.

³³⁶ Myndigheten för kulturanalys 2020b.

³³⁷ Region Östergötland 2016a, s. 18.

I de regionala kulturplanerna finns också en generell idé om kulturens betydelse och centrala roll för människors välbefinnande och individuella utveckling.

Ytterligare ett tema som lyfts fram är kulturens roll för den demokratiska utvecklingen, för jämställdhet och för olika gruppers rättigheter. I flera regioner framhålls kulturpolitikens och kulturens roll för att stärka demokratin, jämställdheten och olika grupper i samhället, som i exempelvis region Dalarna:

Kulturområdet och folkbildningen ska tillsammans bidra till ökad jämställdhet, mångfald och öppenhet genom att synliggöra och utmana normer som begränsar människor.³³⁸

Genomgående i kulturplanerna, och i andra övergripande dokument, är att kulturpolitiken och kulturlivet förväntas skapa stora mervärden på regional nivå, ibland också utifrån idén att det ska spridas positiva värden i en region.³³⁹ Hur detta kan komma att påverka den konstnärliga friheten diskuteras inte i de regionala kulturplanerna, men citatet ovan visar på att det i vissa fall finns en närhet till det konstnärliga innehållet.

Vad ska kulturinstitutionerna göra?

Både de kulturpolitiska mål och de mål med kulturpolitiken som anges i kulturplanerna är centrala i styrningen av de enskilda verksamheterna. Dessa ska arbeta med tillgänglighet, delaktighet och att erbjuda ett brett utbud, de ska arbeta mot olika målgrupper, för breddad representation och samtidigt bidra till att stärka det professionella kulturlivet och den konstnärliga kvaliteten.

Ett mönster är att de regionala kulturinstitutionerna tilldelas olika typer av uppdrag för att bredda delaktigheten i kulturlivet, göra verksamheten

³³⁸ Region Dalarna 2018, s. 27.

³³⁹ Se Blomgren & Johannisson 2014.

tillgänglighetsanpassad och erbjuda ett rikt och varierat kulturutbud i en verksamhet som ska nå hela regionen. I vissa institutioners uppdrag eller överenskommelser så är det mer av ett generellt uppdrag medan det i andra kan preciseras, exempelvis att ”minst 40 procent av bolagets föreställningar och konserter ska ske” utanför regionens centralorter i syfte att vara närvarande i hela regionen.³⁴⁰

Barn och unga är genomgående en prioriterad målgrupp för de regionala kulturinstitutionerna, men i flera fall anges även äldre och nationella minoriteter. Här finns ofta en oklarhet om det handlar om nationella minoriteter som en målgrupp, representation i verksamheten eller om konstnärligt innehåll på temat nationella minoriteter.

Genomgående ges institutionerna i uppdrag att arbeta för konstnärlig kvalitet och förnyelse i sina verksamheter. I några fall har institutionerna också i uppdrag att stärka, i vissa fall värna, det professionella kulturlivet och bidra till bättre möjligheter och förutsättningar för konstnärer och kulturskapare i regionen.³⁴¹

De ska bidra till utveckling och samhällsförändring

Ett mönster är att de regionala kulturinstitutionerna har inskrivet i sina direktiv och uppdrag att de ska bidra till de effekter som på övergripande nivå förväntas av den regionala kulturpolitiken. Temana är därför i stort sett desamma som för kulturpolitiken som helhet:

- Kulturverksamheter ska bidra till regional utveckling, attraktivitet, konkurrenskraft och tillväxt.
- Kulturverksamheter ska bidra till bättre hälsa och social utveckling.
- Kulturverksamheter ska bidra till mångfald, jämställdhet, förändrade normer och mänskliga rättigheter.

³⁴⁰ Region Västernorrland 2019.

³⁴¹ Se exempelvis Region Uppsala 2018b.

Alla verksamheter har inte i uppdrag att bidra till allting, men dessa tre teman är vanligt förekommande i politiska direktiv och i de uppdrag och överenskommelser som tecknas mellan politiska instanser och regionala kulturinstitutioner.

Regional utveckling, attraktivitet, hållbar utveckling och tillväxt

Ett dominerande tema i kulturinstitutionernas styrdokument är att verksamheterna ska bidra till regionens utveckling, attraktivitet och konkurrenskraft. Hur detta skrivs fram varierar, men uttrycks exempelvis i termer av att verksamheten ”aktivt [ska] medverka till regionens marknadsföring och tillväxt”, att ”satsningarna ska ge direkta och indirekta intäkter till länets näringsliv”, eller som i ett annat fall att verksamheten ska ”vårda varumärket ‘Skåne’ så att det övergripande målet att stärka marknadsföringen av Skåne uppnås”.³⁴² Det är också vanligt att direktiven och överenskommelserna knyts till de regionala utvecklingsstrategierna.³⁴³

Ett annat centralt tema i politiskt beslutade direktiv och överenskommelser med de regionala kulturinstitutionerna är hållbar utveckling. Detta uttrycks ofta i allmänna termer som i exempelvis Region Östergötlands uppdragsbeskrivning och verksamhetsbeställning till Scenkonst Öst:

Agenda 2030 och de 17 hållbarhetsmålen kan ses som en ram för att utveckla Östergötland när det gäller hur omställningen till en hållbar värld ska genomföras. Hållbarhetsdimensionen ska integreras i den regionala kulturverksamheten.³⁴⁴

Ovanstående formuleringar är av olika karaktär, men flera av dem är sådana att det inte går att bortse från en potentiell värdering av konstnärligt innehåll, exempelvis i relation till hur attraktiv, eller kanske framför allt oattraktiv, en

³⁴² Region Västerbotten u.å; Norrlandsoperan 2021, s. 19; Region Norrbotten u.å; Region Skåne 2017.

³⁴³ Se exempelvis Västra Götalandsregionen 2017; Region Östergötland 2016b; Region Blekinge 2018.

³⁴⁴ Region Östergötland 2020.

region skulle kunna framställas i en film eller föreställning. Samtidigt är kopplingen till det konstnärliga innehållet inte uppenbar. Men det finns också exempel på uppdrag med formuleringar där det framgår att teman som miljö och klimat är viktiga teman i relation till en teaters repertoar, eller där teatern enligt stadgarna ”i sin repertoar [ska] medverka till att skapa en bättre samhällsmiljö och jämlikhet”.³⁴⁵

Hälsa och social utveckling

Ett antal regionala kulturinstitutioner ges i uppdrag att bidra till positiva hälsoeffekter och olika aspekter på social utveckling i regionen. I viss utsträckning kan detta kopplas till delaktighetsarbetet och viljan att attrahera så breda målgrupper som möjligt. Men det formuleras också som del av en större ambitionsnivå, som exempelvis för Scenkonst Sörmland:

Huvudsyftet med verksamheten är att bidra till en god, jämlik folkhälsa i syfte att bli Sveriges friskaste län.³⁴⁶

Detta att kulturverksamheterna på ett övergripande plan har ett annat huvudsyfte än att producera och leverera konst och kultur är inte alltför vanligt, men är en del av hur regionerna placerar sina kulturverksamheter i en regional utvecklingskontext. I andra fall, som för Scenkonst Västernorrlands ägardirektiv, handlar det snarare om ett mål som ska vara styrande för verksamheten:

Bolaget ska bidra till att de sociala skillnaderna i levnadsvillkor utjämnas genom såväl sin produktion, förmedling som främjande verksamhet.³⁴⁷

Utvecklandet av den regionala sociala välfärden som en del av kulturinstitutionernas uppdrag är vanligt förekommande i styrdokumentet, men är inte en lika dominerande tendens som de utvecklingsfrämjande uppdrag som beskrivits ovan.

³⁴⁵ Region Gävleborg 2000; se också Region Gävleborg 2018b.

³⁴⁶ Region Sörmland 2018, s. 3.

³⁴⁷ Region Västernorrland 2019.

Mångfald, jämställdhet, rättigheter och normer

Kopplat till ovanstående är också de uppdrag som de regionala kulturinstitutionerna tilldelas som drivkraft i arbetet för demokrati, jämställdhet och mångfald. Även dessa formuleringar är allmänt hållna, likväl är de ofta aktiva formuleringar som kan tolkas som uppdrag med bäring på verksamheternas repertoar och konstnärliga innehåll. Ett exempel är överenskommelsen mellan Dalarnas kultur- och bildningsnämnd och Musik i Dalarna:

Musik i Dalarna ska bidra till ökad jämställdhet, mångfald och öppenhet genom att synliggöra och utmana normer som begränsar människor.³⁴⁸

Formuleringen knyts sedan, vilket är relativt vanligt, till krav på att beakta särskilda målgrupper (barn, äldre och nationella minoriteter) och olika horisontella perspektiv, såsom jämställdhet och ”de globala målen och Agenda 2030”, utan att det närmare specificeras i vilka avseenden och i vilken del av verksamheten de horisontella perspektiven ska beaktas.³⁴⁹

I ändamålsbeskrivningen för Regionteater Väst skrivs att ”mänskliga rättigheter och ett normkreativt förhållningssätt” ska genomsyra arbetet.³⁵⁰ Denna formulering behöver inte nödvändigtvis ha bäring på repertoar och konstnärligt innehåll, men i kulturnämndens uppdrag till teatern utvecklas detta till att det

konstnärliga utvecklingsarbete som bedrivits sedan lång tid ska fortsätta, såväl inom det interna jämställdhetsarbetet som i det konstnärliga arbetet, med fokus på identitet, makt och normer.³⁵¹

³⁴⁸ Region Dalarna 2019.

³⁴⁹ Ibid.

³⁵⁰ Västra Götalandsregionen 2017, s. 3.

³⁵¹ Ibid, s. 6.

Genomgående är olika typer av horisontella perspektiv med fokus på rättigheter, jämställdhet och mångfald närvarande i avtalen, uppdragen och direktiven för de regionala kulturinstitutionerna. Det formuleras dock på olika sätt. Ibland ska verksamheterna ”beakta” ett antal horisontella perspektiv, ibland ska de ”synliggör[a] hbtq-perspektivet”, alternativt ”aktivt bidra till att skapa positiva attityder till mångfald”.³⁵²

Brist på tydlighet i relation till det konstnärliga innehållet

Det konstnärliga innehållet styrs aldrig i detalj, och direktstyrning av repertoar eller politisk styrning som avråder från viss typ av innehåll saknas i de regionala styrdokument. Att det ska finnas en koppling till ovanstående teman i det konstnärliga innehållet förefaller samtidigt tydligt i några fall, men oftast inte. I stället reses frågetecken kring skrivningarnas vaghet och otydlighet, och om de bör, eller inte bör, tolkas som att verksamheterna ska förhålla sig till dessa perspektiv i det konstnärliga innehållet.

Det finns dock uppdrag till institutioner där horisontella perspektiv är integrerade utan den tvetydighet som präglar många uppdrag och överenskommelser. Överenskommelsen mellan Region Uppsalas Kultur- och bildningsnämnd och Musik i Uppland är ett, om än ovanligt, exempel:

De nationella målen innebär likaså att Musik i Uppland ska uppfylla Kulturrådets tillgänglighetskrav för dem med funktionsnedsättningar. Organisationerna ska även motverka sexuell diskriminering och all form av diskriminering i arbetsmiljön för all personal.³⁵³

Denna formulering är rimligen lättare för en verksamhet att förhålla sig till, och gränsen mot repertoar och konstnärligt innehåll är tydligare än för de flesta andra regionala kulturinstitutioner vars styrdokument ingått i utredningen.

³⁵² Se exempelvis Region Dalarna 2019; Region Blekinge 2018; Region Östergötland 2016b.

³⁵³ Region Uppsala 2018b, s. 1.

Regionala perspektiv på målstyrningen

De styrelseledamöter, kulturchefer och verksamhetsledare som intervjuats har ett något kluvet förhållningssätt till den målstyrning som sker på övergripande nivå och i relation till specifika kulturverksamheter. Flera respondenter uttrycker att det är rimligt att kulturen på olika sätt förväntas bidra till regionens utveckling och att det skulle vara värre om det var tvärtom:

Jag tycker att det är rätt att man har en vilja med sina verksamheter och likgiltighet skulle vara värre. (...) Ska man lägga skattepengar på teaterverksamheten ska den gå i takt med övrig regional utveckling och utveckling av människors liv och hälsa.³⁵⁴

Den politiska viljan att kulturen ska ha en roll och uppgift i den regionala utvecklingen ses därför av flera som något i grunden positivt. Det upplevs signalera ett intresse från politikens sida och en tro på att ett levande kulturliv är viktigt för regionen. Att hävda konstens och kulturens nytta är också något som verksamheterna själva på olika sätt bidrar till och använder som argument i sin dialog med politiken. Men det finns också en tveksamhet till detta:

Ja, men ska man ställa det på sin spets så kan jag tycka att de kraven inte borde finnas faktiskt, utan att konsten ska få existera på grund av ett egenvärde. Och där tycker jag att vi lätt fastnar i att vi hela tiden måste motivera vår existens.³⁵⁵

Konstens egenvärde är samtidigt, vilket tidigare nämnts, ett återkommande tema i de regionala styrdokumenterna, både på övergripande nivå och i relation till enskilda verksamheter. En av de regionala kulturcheferna problematiserar detta dubbla budskap i den regionala kulturpolitiken och beskriver det som

³⁵⁴ Regional verksamhetsledare 3.

³⁵⁵ Regional verksamhetsledare 4.

en ”accepterad motsättning som är inbyggd i hela systemet” och som beror på att det handlar om värden och positiva effekter som alla tycker är bra, men att det samtidigt är ”fullt möjligt att byta ut dem till andra politiska ställningstaganden” och ”då skulle alla sparka bakut”.³⁵⁶

De intervjuade verksamhetsledarna säger sig dock inte ha känt sig styrda vad gäller det konstnärliga innehållet. Däremot finns det enstaka exempel på verksamhetsledare som uppger att de känt att det har varit viktigt att till viss del tillgodose vissa teman även i det konstnärliga innehållet på grund av formuleringar i uppdrag och överenskommelser som pekat i den riktningen. En generell kritik gäller också mängden uppdrag och målgrupper som specificeras i verksamheternas uppdrag och direktiv, och att det i relation till verksamheternas storlek och resurser inte är realistiskt. Detta handlar dock främst om att kulturinstitutionerna ska arbeta med olika format, i olika delar av regionerna och gentemot olika målgrupper.

Kriterier och målstyrning i bidragsgivningen

Regionernas bidragsgivning på kulturområdet präglas av samma målstyrning som kulturinstitutionerna, och i grunden finns ett tydligt fokus på exempelvis breddad delaktighet och barn och unga. Förutom konstnärlig kvalitet och förnyelse ska projekt eller verksamhet som vill erhålla regionalt stöd ofta också generera ett regionalt mervärde, bidra till regionens (hållbara) utveckling, attraktionskraft och tillväxt, eller bara vara generellt angeläget ur ett regionalt perspektiv. Ibland handlar det om att den sökande ska ange hur verksamheten eller projektet bidrar till regionens utveckling,³⁵⁷ eller att det anges som ett bedömningskriterium

hur projektet bidrar till regional tillväxt, till att stärka länets attraktivitet och till ett varierat kulturutbud av hög kvalitet.³⁵⁸

³⁵⁶ Regional kulturchef 2.

³⁵⁷ Se exempelvis Region Skåne 2020.

³⁵⁸ Region Jönköpings län 2021.

Hur kriterierna uttrycks i ansökningsinformation och i ansökningsblanketter varierar, men som regel ska den sökande förhålla sig till en rad perspektiv i sin ansökan om kulturstöd, exempelvis genom att besvara frågor som ”beskriv hur ni tänker arbete med mångfald, hållbar utveckling och/eller jämställdhet”³⁵⁹ eller

beskriv kortfattat era planerade insatser inom de gemensamma målsättningarna i gällande regional kulturplan. Hållbarhet, Barn och unga, Hälsa, Jämställdhet och normkritik, regional utveckling och tillväxt, Forskning, statens närvaro, tillgänglighet, internationell samverkan samt digitalisering.³⁶⁰

Instruktionerna och formuleringarna i relation till olika horisontella mål präglas av en liknande otydlighet som är fallet i uppdrag och direktiv till regionala kulturinstitutioner. Att hänsyn ska tas inom ramen för det konstnärliga innehållet är inte uppenbart. I stället är det öppna frågor av karaktären ”beskriv hur projektet beaktar hållbarhet i dess tre dimensioner – ekonomiskt, miljömässigt och socialt”.³⁶¹ Det finns dock exempel på regional bidragsgivning där specifikt innehåll efterfrågas. Ett exempel är ett bidrag i Region Gävleborg där regionen särskilt efterfrågar ”konstnärliga och kulturella gestaltningar av social, kulturell, miljömässig och ekonomisk hållbarhet” och projekt om ”mångfald, feminism, klass, motstånd och progression”.³⁶²

Annat som värderas i bedömningsprocessen är projekts och verksamheters betydelse för regionens kulturella infrastruktur, samverkan mellan konstområden, barn och unga-perspektiv, förutsättningar för breddat deltagande, projektets nyskapande potential, genomförbarhet, bidrag till mångfald i kulturlivet och integrering av olika rättighetsperspektiv.

³⁵⁹ Region Värmland 2021.

³⁶⁰ Region Västernorrland 2021a, s. 5.

³⁶¹ Region Västernorrland 2021b.

³⁶² Region Gävleborg 2021.

Sammanfattande kommentar

Mängden mål, uppgifter och förväntningar som knyts till den regionala kulturpolitiken och det regionala kulturlivet är påfallande och spänner från ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling till främjande av folkhälsa, integration och mänskliga rättigheter. En viktig anledning till att det blivit så är att den kulturpolitiska styrningen på regional nivå har mer än ett ursprung.

För det första knyts den kulturpolitiska styrningen till regionens egna utvecklingssträvanden, vilka också hänger ihop med den statliga styrningen av det regionala tillväxtarbetet och arbetet för hållbar utveckling. Här finns såväl lagstiftning och en förordning som en nationell strategi.³⁶³ Det finns ofta en mer eller mindre direkt koppling mellan enskilda kulturinstitutioners direktiv och uppdrag, den regionala utvecklingsstrategin och de statliga styrdokumenterna på detta område.

För det andra knyts den regionala kulturpolitiken till Kulturrådets beredning och uppföljning av de regionala kulturplanerna. Här anges vilka kulturområden som regionerna har att förhålla sig till, men beredningen och uppföljningen kopplas även till de horisontella perspektiv som Kulturrådet har i uppdrag att integrera i sin verksamhet, som bland annat handlar om barn och unga, jämställdhet, hbtq-frågor, funktionshinderfrågor, nationella minoriteter och internationellt och interkulturellt utbyte.³⁶⁴ Detta gäller även för de kulturinstitutioner i Region Stockholm som erhåller statliga verksamhetsbidrag från Kulturrådet.³⁶⁵ Detta sammantaget innebär en mängd perspektiv för regionerna att ta hänsyn till i styrningen av sina kulturinstitutioner och i relation till sin bidragsgivning på kulturområdet.

³⁶³ SFS 2017:583; Regeringskansliet 2015; Skr. 2020/21:133.

³⁶⁴ Kulturrådet 2020f.

³⁶⁵ Kulturrådet u.å.i; Kulturrådet u.å.j.

Den kommunala kulturpolitikens organisering

I detta kapitel redogörs för hur kulturpolitiken är organiserad på kommunal nivå i Sverige i relation till idealet om konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd. Detta görs utifrån en enkät till Sveriges kommuner och de dokumentstudier som genomförts för 39 kommuner. Kapitlet inleds med en redogörelse för kulturfrågornas politiska och förvaltningsmässiga organisering och de centrala styrdokumenterna. Sedan redogörs för beslutsfattandet kopplat till bidragsgivningen på kulturområdet. Kapitlet avslutas med en översikt av kommunernas förhållningssätt till principen om armlängds avstånd och idealet om konstnärlig frihet, där också ett fåtal exempel på kommunalt agerande i relation till armlängdsprincipen lyfts fram.³⁶⁶

Kulturfrågornas övergripande organisering

Vanligast är att kulturfrågorna organiseras tillsammans med fritidsfrågorna i en kultur- och fritidsnämnd (Tabell 7). Detta är framför allt vanligt i storstadskommuner och tätbefolkade kommuner. I de avlägset eller mycket avlägset belägna landsbygdskommunerna ligger kulturfrågorna oftast direkt under kommunstyrelsen. Få svenska kommuner hanterar kulturområdet som ett eget politikområde med en separat nämnd.

³⁶⁶ Där inget annat anges baseras detta kapitel på en enkät besvarad av 232 kommuner.

Tabell 7. Kommunernas politiska organisering av kulturfrågorna

Hur organiseras kulturfrågorna i er kommun <u>politiskt</u>?	Procent	Antal kommuner
Kultur- och fritidsnämnd	38 %	89
Kommunstyrelsen (inklusive utskott)	28 %	66
Utbildningsnämnd eller bildningsnämnd	9 %	21
Kulturnämnd	9 %	20
Annat sätt:	16 %	36
<i>Totalt</i>	<i>100 %</i>	<i>232</i>

En relativt stor grupp, 16 procent, anger att de organiserar kulturfrågorna på annat sätt. Bakom denna kategori döljer sig olika organisationssätt, varav inget förekommer i fler än en handfull kommuner. Vanligast i denna grupp är att kulturfrågorna organiseras tillsammans med tillväxtfrågor, samhällsbyggnadsfrågor, teknikfrågor eller i en gemensam kultur- och utbildningsnämnd. Sammantaget innebär detta att kulturfrågorna i nio av tio kommuner hanteras av en nämnd med ansvar också för andra sakområden.

Förvaltningsmässigt är det vanligast att kulturfrågorna hanteras inom ramen för en kultur- och fritidsförvaltning, vilket är fallet i 37 procent av kommunerna. En stor grupp, 27 procent, anger att de förvaltningsmässigt organiserar kulturfrågorna på annat sätt än något av de på förhand angivna alternativen (Tabell 8). I linje med den politiska organiseringen är det främst storstadskommuner och tätbefolkade kommuner som etablerat en kultur- och fritidsförvaltning. I avlägset eller mycket avlägset belägna landsbygds-kommuner är det i stället vanligt att kulturfrågorna förvaltningsmässigt organiseras direkt under kommunstyrelsen. Få kommuner har etablerat en separat kulturförvaltning.

Tabell 8. Kommunernas förvaltningsmässiga organisering av kulturfrågorna

Hur organiseras kulturfrågorna förvaltningsmässigt?	Procent	Antal kommuner
Kultur- och fritidsförvaltning	37 %	86
Kommunstyrelsens förvaltning	17 %	39
Utbildningsförvaltning eller bildningsförvaltning	13 %	31
Kulturförvaltning	6 %	13
Annat sätt:	27 %	63
<i>Totalt</i>	<i>100 %</i>	<i>232</i>

I den grupp som uppger att de organiserar kulturfrågorna på annat sätt följer sig en mängd organisationssätt, men det finns också en dominerande tendens. I 19 kommuner organiseras kulturfrågorna tillsammans med frågor benämnda samhällsbyggnad, samhällsutveckling eller tillväxt, vilket alltså är vanligare än ha en renodlad kulturförvaltning. I 10 kommuner hanteras kulturfrågorna i en gemensam kultur- och utbildningsförvaltning (eller liknande) och i 5 kommuner tillsammans med något som benämns service eller samhällsservice. Det finns också exempel på kommuner där kulturfrågorna är utspridda på olika nämnder och olika delar av förvaltningen.

Vilka är de kommunala kulturfrågorna?

De vanligaste kulturfrågorna på kommunal nivå rör bibliotek, kultur- eller musikskola, kulturarv/kulturmiljöfrågor, fördelning av bidrag och stipendier till (kultur)föreningar, studieförbund och enskilda kulturskapare, samt inköp/förvaltning av konst och konstnärlig utsmyckning. Dessa frågor hanteras i de allra flesta kommuner, sett utifrån de dokumentstudier som genomförts. Andra något mindre vanliga frågor gäller ansvar för kommunala museer, konsthallar, kulturhus, teatrar, biografier, lokalhistorisk forskning, och uthyrning av lokaler till bland annat kulturföreningar.

Kommunala styrdokument på kulturområdet

I Tabell 9 nedan redovisas förekomsten av några olika typer av kulturpolitiska styrdokument i kommunerna. Det är relativt vanligt att kommunerna har formulerat en kulturpolitisk strategi eller motsvarande. En sådan finns i

närmare 60 procent av kommunerna och är förhållandevis vanligt i samtliga kommungrupper.

Tabell 9. Kulturpolitiska styrdokument i kommunerna

Politiskt beslutade styrdokument	Ja	Nej	Vet ej
Kulturpolitisk strategi	58 %	41 %	1 %
Prioritering av kulturområden vid bidragsgivning	34 %	63 %	3 %
Prioritering av målgrupper vid bidragsgivning	68 %	30 %	2 %
Övriga bedömningskriterier vid bidragsgivning	79 %	16 %	5 %

Kommunernas kulturpolitiska strategier behandlar inte alltid enbart kulturfrågor. Exempelvis förekommer det att kommunerna har en strategi eller ett handlingsprogram där kultur- och fritidsfrågor behandlas gemensamt.³⁶⁷ Ett annat vanligt styrdokument i kommunerna är någon form av riktlinjer eller bestämmelser för kommunens bidragsgivning till föreningslivet, som också gäller för kulturverksamheter. Däremot är det ovanligt med separata riktlinjer för bidrag till kulturföreningar. Cirka en tredjedel av kommunerna som ingår i dokumentstudien har också någon form av separat policy i relation till offentlig utsmyckning. För kulturinstitutionerna finns bolagsordningar, ägardirektiv eller stadgar (för stiftelser) som styr de enskilda verksamheterna.

Varför är den övergripande organiseringen viktig?

På samma sätt som på regional nivå kan den övergripande organisationen av kulturfrågorna vara av betydelse för den kommunala kulturpolitikens genomförande. Regelverk, men också mål och värderingar som fungerar styrande för sakområden som kulturfrågorna organiseras tillsammans med kan påverka både kulturpolitiken och kulturlivets förutsättningar. Detta gäller särskilt om olika sakområden har gemensamma styrdokument, vilket är förhållandevis vanligt på kommunal nivå.

³⁶⁷ Strömsunds kommun 2016; Lysekils kommun 2018a; Hedemora kommun 2019.

Som enda kommun av de som ingår i dokumentanalysen, lyfter Göteborgs kommun fram att generella styrdokument för föreningslivet inte alltid är anpassade efter kulturlivets förutsättningar. I kommunens riktlinjer för kulturstöd till det fria kulturlivet förs en diskussion om att de riktlinjer, krav och kriterier som finns för stöd till civilsamhället inte utan vidare kan appliceras på stöd till kulturföreningar.³⁶⁸ I diskussionen pekas på kulturområdets särskilda förutsättningar i relation till politisk styrning och på att området behöver hanteras separat när det gäller riktlinjer och bidragsbestämmelser. Vissa av de värderingsmässiga ståndpunkter som är en integrerad del av kommunens riktlinjer för föreningsbidrag till civilsamhällesorganisationer ska enligt kulturnämnden i Göteborg inte gälla för kulturstöd:

Orsaken till detta avsteg är att det konstnärliga och kulturella utbudet inte ska styras politiskt. Därtill anges i Göteborgs Stads kulturprogram ett förhållningssätt till yttrandefrihet och integritet som är överordnat stadens riktlinjer för föreningsbidrag till civilsamhället.³⁶⁹

I Göteborgs kommuns riktlinjer för kulturstöd anges alltså att kulturfrågorna i vissa avseenden bör behandlas separat från andra politikområden på grund av idealet om konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd. Att en sådan skillnad görs mellan föreningslivet generellt och kulturlivet är ovanligt i de kommunala styrdokument.

Kommunala beslutsprocesser på kulturområdet

Hur ser då beslutsprocesserna ut i kulturpolitikens genomförandeled på kommunal nivå? I vilken utsträckning involveras politiker, tjänstepersoner respektive externa sakkunniga i beslutsprocesser som rör bedömning av konstnärligt innehåll? I följande avsnitt tecknas en bild av kommunala beslutsprocesser med fokus på bidragsgivningen på kulturområdet.

³⁶⁸ Göteborgs Stad 2018a.

³⁶⁹ Ibid, s. 5.

Kommunernas bidragsgivning på kulturområdet

De allra flesta kommuner har någon form av bidragsgivning på kulturområdet. När det gäller bidrag till kulturföreningar uppgår 98 procent (227 kommuner) av de svarande kommunerna att de fördelar någon form av bidrag till kulturföreningar i sin kommun. Av dokumentanalysen framkommer att det är stora skillnader mellan kommunerna i fråga om vilka sökbara stöd och bidrag som finns för kulturföreningar. Över 40 olika stödformer har identifierats genom dokumentanalysen, även om många av dessa påminner om varandra. Vanliga bidrag som kulturföreningar kan söka är verksamhetsbidrag, föreningsbidrag, aktivitetsstöd, anläggningsstöd, hyresbidrag, ungdomsstöd, studieförbundsstöd och evenemangsstöd. Andra, något mindre vanligt förekommande stöd är stöd till ledarutbildning, bygdegårdar, nystartade föreningar, projektstöd och bidrag till ferieverksamhet.

När det gäller verksamhetsbidrag, föreningsbidrag och aktivitetsstöd finns det sökbara sådana i stort sett i samtliga kommuner, vilket är i enlighet med resultaten från enkäten. Dessa stöd är ofta utformade på ett normerat sätt med på förhand fastställda belopp utifrån vissa grundläggande kriterier som exempelvis antalet aktiviteter och deltagare. Det innebär att en sökande förening i princip har rätt till bidraget om den uppfyller de grundläggande kraven och kriterierna.³⁷⁰

Mindre vanligt med specifika kulturstöd

Drygt hälften av kommunerna som ingår i dokumentanalysen har något bidrag som är specifikt riktat mot kulturföreningar, medan övriga kommuner har generella stödformer som bland annat kan sökas av kulturföreningar. Det skiljer sig alltså åt i vilken utsträckning som bidragsgivningen inom kulturområdet kan sägas vara separerad från den övriga bidragsgivningen. Av de 39 kommuner som ingår i dokumentstudien så är det endast en handfull kommuner som på ett tydligt sätt behandlar kulturstöden separat med

³⁷⁰ Se exempelvis Haninge kommun 2017; Mariestads kommun 2018; Lysekils kommun 2021.

särskilda bestämmelser eller riktlinjer för dessa.³⁷¹ Dessa kommuner har i högre utsträckning än andra öronmärkta medel till kulturföreningar och inte bara generella stöd som även kan sökas av aktörer på kulturområdet.

Bidrag till enskilda konstnärer eller kulturskapare är mindre vanligt och förekommer i drygt hälften av de kommuner som besvarat enkäten. Dokumentanalysen pekar mot att detta främst handlar om olika typer av stipendier. Stipendierna är inte alltid sökbara, men däremot är det ofta möjligt att nominera personer, och i vissa fall grupper eller organisationer. Några kommuner har också inrättat ateljéstöd, resestipendier, specialstipendier och allmänna kulturstipendier riktade till konstnärer och kulturskapare. Dessa är i allmänhet sökbara.

Beredning och beslut om stöd till kulturföreningar?

Av de 227 kommuner som fördelar stöd till kulturföreningar uppger 76 procent (173 kommuner) att tjänstepersoner eller handläggare i förvaltningen bereder bidrag till kulturföreningar (Tabell 10). I 110 kommuner, nästan 50 procent av kommunerna med kulturstöd, bereder tjänstepersoner eller handläggare samtliga bidrag. I nästan hälften av kommunerna bereds bidrag på chefsnivå, och i 49 kommuner, eller drygt 20 procent av kommunerna med föreningsbidrag, så förefaller samtliga bidrag beredas på chefsnivå.

Det förekommer men är ovanligt att bidrag till kulturföreningar bereds av politiker. Av de kommuner där detta förekommer uppger två kommuner att politiker som enda beredningsinstans. Det är mycket ovanligt att bidrag till kulturföreningar bereds av externa sakkunniga.

³⁷¹ Se exempelvis Linköpings kommun 2011; Uppsala kommun 2014; Nacka kommun 2016; Malmö Stad 2017a; Göteborgs Stad 2018a; Östersunds kommun 2021.

Tabell 10. Vem bereder bidrag till kulturföreningar?

Beredningsinstans	Procent	Antal kommuner	Enda angivna instans ³⁷²
Tjänsteperson/handläggare	76 %	173	110
Enhetschef, kulturchef	48 %	109	49
Politiker	6 %	13	2
Externa sakkunniga	1 %	3	0

När det gäller att fatta beslut om bidrag till kulturföreningar görs detta i hög grad av politiker eller tjänstepersoner på chefsnivå (Tabell 11). I 62 procent av kommunerna fattar politiker beslut om bidrag till kulturföreningar, och i nästan lika många kommuner fattas beslut på chefsnivå i förvaltningen. I en dryg fjärdedel av kommunerna uppges politiker som enda beslutsfattare.

Tabell 11. Vem fattar beslut om bidrag till kulturföreningar?

Beslutsfattare	Procent	Antal kommuner	Enda angivna beslutsfattare ³⁷³
Politiker	62 %	140	58
Enhetschef, kulturchef	61 %	138	59
Tjänsteperson/handläggare	30 %	67	19
Externa sakkunniga	0 %	0	0

Utifrån dokumentanalysen kan konstateras att berednings- och beslutsprocesser ofta är otydligt beskrivna. För cirka en fjärdedel av de kommuner som ingick i dokumentstudien går det inte att utifrån bidragsinformation och blanketter utläsa vem som ansvarar för beredningsprocessen, och i ett fåtal kommuner framgår inte vem som fattar beslut i relation till olika bidrag.

³⁷² De svarande har tillfrågats om vilka olika aktörer som bereder bidrag. I denna kolumn sammanställs de som endast angett ett alternativ och där det därför finns skäl att anta att aktören bereder samtliga bidrag.

³⁷³ De svarande har tillfrågats om vilka olika aktörer som beslutar om bidrag. I denna kolumn sammanställs de som endast angett ett alternativ och där det därför finns skäl att anta att aktören beslutar om samtliga bidrag.

Beredning och beslut om stöd till enskilda kulturskapare

När det gäller bidrag till enskilda konstnärer eller kulturskapare uppger 123 kommuner (53 procent av de svarande) att de har någon form av bidrag eller stipendium. Precis som för kulturföreningar så uppger en stor majoritet av kommunerna att dessa bidrag bereds av tjänstepersoner eller handläggare i förvaltningen (Tabell 12). I drygt hälften av kommunerna bereds sådana bidrag också på chefsnivå. Jämfört med bidrag till kulturföreningar är det vanligare att kommunerna involverar politiker eller externa sakkunniga i beredningsprocessen. I 19 kommuner uppges exempelvis politiker bereda bidrag till enskilda kulturskapare eller konstnärer.

Tabell 12. Vem bereder bidrag till enskilda kulturskapare och konstnärer?

Beredningsinstans	Procent	Antal kommuner	Enda angivna instans ³⁷⁴
Tjänsteperson/handläggare	77 %	95	44
Enhetschef, kulturchef	53 %	65	20
Politiker	15 %	19	4
Externa sakkunniga	6 %	7	0

Beslut om bidrag till enskilda konstnärer eller kulturskapare fattas i hög grad av politiker, också jämfört med vad som gäller för bidrag till kulturföreningar. (Tabell 13). I 78 procent av kommunerna med sådana bidrag fattas beslut av politiker, och i 56 procent av kommunerna förefaller politiker fatta samtliga beslut. Chefsnivån i förvaltningen är också en förhållandevis viktig aktör, medan tjänstepersoner och handläggare har en mindre roll. Externa sakkunniga fattar mycket sällan beslut.

³⁷⁴ De svarande har tillfrågats om vilka olika aktörer som bereder bidrag. I denna kolumn sammanställs de som endast angett ett alternativ och där det därför finns skäl att anta att aktören bereder samtliga bidrag.

Tabell 13. Vem beslutar om bidrag till enskilda kulturskapare och konstnärer?

Beslutsfattare	Procent	Antal kommuner	Enda angivna beslutsfattare³⁷⁵
Politiker	78 %	96	69
Enhetschef, kulturchef	38 %	47	18
Tjänsteperson/handläggare	20 %	25	0
Externa sakkunniga	2 %	2	0

Vad skälen är till att politiker i så hög utsträckning fattar dessa beslut framgår varken av enkäten eller dokumentstudier. Vad som är tydligt är att dessa bidrag ofta utgörs av stipendier, ibland av prisliknande karaktär. Att lägga dessa beslut på politisk nivå kan tänkas ge dessa stipendier en högre status jämfört med om beslut fattas i förvaltningen. Detta bekräftas av en av de regionala kulturcheferna, som diskuterar detta men då i relation till den regionala nivån.³⁷⁶

Beloppsgränser för delegering av bidragsbeslut

Dokumentstudien visar, i likhet med enkäten, att det är vanligt att nämnderna delegerar beslut gällande bidrag till kulturföreningar till förvaltningen. Men det är också vanligt att detta inte gäller alla bidragsformer och att det dessutom finns en beloppsgräns över vilken politiker alltid fattar bidragsbesluten, vilket åtminstone delvis kan antas förklara det omfattande politiska beslutsfattande som framkommer av enkäten. I enkäten uppger knappt hälften av de svarande kommunerna att det finns en beloppsgräns som innebär att politiker alltid fattar beslut om bidrag till kulturföreningar eller enskilda kulturskapare över en viss summa.

Var denna beloppsgräns går skiftar mycket mellan kommunerna. Bland de kommuner som ingår i dokumentanalysen varierar gränsen mellan 5 000 och

³⁷⁵ De svarande har tillfrågats om vilka olika aktörer som beslutar om bidrag. I denna kolumn sammanställs de som endast angett ett alternativ och där det därför finns skäl att anta att aktören beslutar om samtliga bidrag.

³⁷⁶ Regional kulturchef 2.

200 000 kronor, vilket tenderar att hänga samman med kommunens storlek. Utifrån dokumentanalysen förefaller det vara vanligt med beloppsgränser för delegering på mellan 20 000 och 50 000 kronor.³⁷⁷ Delegeringen motiveras utifrån syftet att avlasta den politiska nämnden, snarare än utifrån principen om armlängds avstånd:

Detta finns till eftersom de förtroendevalda ska kunna avlastas rutinärenden och få mer tid över för övergripande frågor. Man frigör helt enkelt resurser som nämnden kan använda för att formulera och utveckla den politiska viljan.³⁷⁸

Oavsett delegering så har nämnden alltid möjlighet att ta tillbaka beslutsrätten. I flera kommuner skrivs också rätten att återkalla delegeringen fram i delegationsordningen, vilket ytterligare tydliggör relationen mellan politiken och förvaltningen:

Nämnden kan när som helst återkalla delegering. Det kan göras generellt men det kan också göras i ett särskilt ärende. Nämnden har också rätt att utan vidare ta över ett delegerat ärende och fatta beslut i ärendet. Det kan också tänkas förekomma att ett ärende oförmodat har fått principiell vikt och det därför är påkallat att nämnden själv beslutar i ärendet. Nämnden har samma möjlighet att ingripa i vidaredelegation.³⁷⁹

Denna rätt att när som helst återta beslutsrätten beskrivs också ingående i den proposition som ligger till grund för kommunallagen. Där beskrivs också reglerna kring hur förvaltningen måste anmäla sina beslut till aktuell politisk nämnd, ett krav som är vanligt förekommande när det gäller delegerade beslut på kulturområdet.³⁸⁰

³⁷⁷ Se exempelvis Sundbybergs stad 2018; Hässleholms kommun 2019; Hagfors kommun 2020.

³⁷⁸ Uddevalla kommun 2020.

³⁷⁹ Haninge kommun 2019a, s. 5.

³⁸⁰ Proposition 2016/17:171, s. 204–206.

Armlängdsprincipens status i kommunerna

En stor majoritet av de kommuner som ingår i dokumentstudien formulerar i styrdokumentet ingen tydlig hållning till principen om armlängds avstånd och idealet om konstnärlig frihet. Ett mindre antal kommuner utvecklar dock resonemang kring dessa frågor.

Göteborgs kommun är en av de kommuner som för en relativt omfattande diskussion om frågor kopplade till principen om armlängds avstånd och idealet om konstnärlig frihet. Ett av tre målområden i kommunens kulturprogram är ”konstpolitik”, och ett av målen är att ”hävda konstens integritet, oberoende och egenvärde”. Det står även att ”[k]onstpolitikens ansvar är att värna konstens och konstnärernas möjlighet att verka fritt, självständigt och obundet.”³⁸¹

Konstens frihet nämns även i presentationen av kulturnämnden i kommunens övergripande budget. Det står att kulturlivet ska kännetecknas av frihet och att politikens uppgift inte är att ”styra kulturen, utan att förbättra förutsättningarna för det konstnärliga skapandet och för den enskildes upplevelser.”³⁸² Principen om armlängds avstånd definieras som att politiker beslutar om mål, riktlinjer och ekonomiska ramar men avstår från konstnärliga bedömningar. Göteborgs kommun använder sig också av referensgrupper och externa sakkunniga i konstnärliga bedömningsprocesser.³⁸³ Uppsala är en annan kommun som formulerar sig kring principen om armlängds avstånd och idealet om konstnärlig frihet. Principen definieras på följande sätt:

Armlängds avstånd innebär att politiker beslutar om mål, riktlinjer och ekonomiska ramar för den offentligt finansierade kulturen men inte om det konstnärliga innehållet. De konstnärliga bedömningarna eller

³⁸¹ Göteborgs Stad 2013, s. 17.

³⁸² Göteborgs Stad 2019, s. 91.

³⁸³ Göteborgs Stad 2018a; Göteborgs Stad 2021.

andra kvalitativa bedömningar överläts till konstnärliga ledare, ämnesexperter och sakkunniga.³⁸⁴

Även Uppsala kommun använder sig i större utsträckning än andra kommuner av sakkunniga och referensgrupper i beredningen av bidrag på kulturområdet. I riktlinjerna för kulturstöd poängteras att förslag till beslut alltid görs av handläggare eller referenspersoner, även i de fall de slutgiltiga besluten tas av politiker.³⁸⁵

Det finns skäl att anta att det främst är större kommuner med resursmässiga förutsättningar som har möjlighet att använda sig av externa sakkunniga i bedömningsprocesser. Samtidigt finns det mindre kommuner som visar på en tydlig medvetenhet om dessa frågor. Värnamo kommun har relativt långtgående resonemang kring hur de ser på politisk styrning och konstnärlig frihet och är en av få kommuner som organiserat kulturfrågorna i en separat kulturnämnd. När det gäller offentlig utsmyckning slår Värnamo kommunfullmäktige fast att kulturnämnden inte ska ha något inflytande över det konstnärliga innehållet. Förvaltningen ska även kunna rådgöra med externa sakkunniga. Syftet med detta sägs vara att värna den konstnärliga friheten.³⁸⁶ Dokumentstudierna visar samtidigt att kommunerna resonerar olika i dessa frågor. Från andra kommuner finns exempel på att de styrande partierna i stället ger uppdrag till nämndpolitikerna att tillse att den offentliga konsten har ett särskilt innehållsmässigt fokus.³⁸⁷

Uppmärksammade exempel på kommunal nivå

Kulturpolitiken på kommunal nivå har, till skillnad från regional, varit relativt medialt uppmärksammat i relation till principen om armlängds avstånd. Det som uppmärksammas är politiska förslag och politiskt agerande kopplat till konstnärlig och kulturell verksamhet i kommunerna. Utredningen identifierar framför allt två teman kopplat till dessa händelser: det ena handlar om

³⁸⁴ Uppsala kommun 2020, s. 3.

³⁸⁵ Uppsala kommun 2014.

³⁸⁶ Värnamo kommun 2017.

³⁸⁷ Sölvesborgs kommun 2019.

offentlig konst och gestaltning, det andra om arrangerandet av specifika kulturevenemang.

Offentlig konst och gestaltning

Det finns flera exempel på kulturpolitiskt agerande i relation till offentlig konst och gestaltning som är principiellt intressant ur ett armlängdsperspektiv. På övergripande nivå har det handlat om kommunala initiativ i relation till offentlig konst som har uppfattats som otillbörligt styrande av konstnärligt innehåll. I exempelvis Sölvesborg skrevs fram att fritids- och kulturnämnden ska se till att ”kulturarvet ges en särskilt framträdande plats i den offentliga konsten” och att ”tidlös och klassisk konst” som ”harmoniserar med kommunens historia, lokala identitet” och bebyggda miljö ska ges företräde framför ”utmanande samtidskonst”.³⁸⁸ Liknande exempel på initiativ finns från andra kommuner.³⁸⁹

Ett annat exempel där kommunen satt tydliga ramar för konstnärligt innehåll är den kommunalt finansierade muralmålningfestivalen *Wall Street* i Nacka år 2019, där kommunens riktlinjer för festivalen innebar att särskilda kodord skulle prägla den offentliga konst som producerades under festivalen. Exempel på kodord var ”folklig”, ”respekt”, ”visdom”, ”klokskap” och ”för det goda samhället”. I kommunens riktlinjer angavs också vilka kodord som kommunen inte ansåg skulle prägla konsten. Exempel som angavs var ”subkultur”, ”respektlöshet”, ”ilska”, ”rebelliskt” och ”protest mot dåliga samhället”.³⁹⁰

Ett mycket konkret exempel på politiskt agerande är de initiativ som kommunpolitiker i Uppsala tog i relation till konstverket ”Väggmålning, Berlin”, som är en målning på en markvärmecentral i Uppsala beställd av kommunens kulturförvaltning. En ledamot i kommunfullmäktige ansåg i en interpellation att konstverket, som kom att benämnas ”DDR-motivet”, representerade ”en svunnen, människoförtryckande tid” och att det inte var i

³⁸⁸ Sölvesborgs kommun 2019, s. 41.

³⁸⁹ Lilla Edets kommun 2020, s. 7.

³⁹⁰ Nacka kommun 2019.

enlighet med det ursprungliga förslag som kulturnämnden i Uppsala fått ta del av.³⁹¹ I en motion till fullmäktige föreslogs att konstverket skulle avlägsnas och förändringar i upphandlingsrutinerna för offentlig konst göras så att ”mycket hårdare krav på att tydligare gestaltungsförslag ska presenteras i nämndbeslut och inte får ändras under den fortsatta processens gång”.³⁹² I en annan motion föreslogs att konstverket borde omgärdas av taggtråd och med förklarande skyltar.³⁹³ Båda motionerna avslogs.³⁹⁴

Ytterligare ett exempel på samma tema är när kommunstyrelsens ordförande i Järfälla beslutade att ta ner tavlan ”I Amelins anda” i kommunfullmäktigesalen med motiveringen att den var en symbol för antidemokratiska värderingar. Orsaken var bland annat att ett exemplar av Karl Marx bok *Kapitalet* syns på konstverket. Flera fullmäktigepolitiker protesterade mot att tavlan togs ner och det utlöste också en diskussion om behovet av att förtydliga principen om armlängds avstånd i kommunens konstpolicy.³⁹⁵ Oppositionens initiativ att återställa konstverket i kommunfullmäktigesalen avslogs senare av kommunstyrelsen.³⁹⁶

Kulturevenemang

Det finns flera exempel på kulturevenemang där lokala politiker i olika utsträckning agerat för att påverka dessa i olika riktning. Ett exempel är när filmen *Burka Songs 2.0* skulle visas och debatteras på ett kommunalt kulturhus i Göteborg. Evenemanget stoppades på förhand för att det ansågs att temat för evenemanget inte skulle bli belyst ”på ett allsidigt sätt”.³⁹⁷ Det inställda evenemanget ramades in av en diskussion om både ämnena politisk extremism och kulturens oberoende, där inte minst kommunstyrelsens ordförande intog en aktiv roll och uttryckte stark kritik mot

³⁹¹ Uppsala kommun 2016a.

³⁹² Uppsala kommun 2015.

³⁹³ Uppsala kommun 2016b.

³⁹⁴ Uppsala kommun 2016c, s. 24.

³⁹⁵ Järfälla kommun 2019a.

³⁹⁶ Järfälla kommun 2019b.

³⁹⁷ Göteborgs Stad 2018b.

kulturevenemanget.³⁹⁸ En ideell förening visade senare filmen med det planerade panelsamtalet. Kommunstyrelsens ordförande kritiserade även denna gång evenemanget och gjorde bedömningen att det borde kunna få konsekvenser för kulturföreningens kommunala verksamhetsbidrag, då arrangemanget kunde ses som ett tecken på att föreningen inte delade stadens värdegrund.³⁹⁹ Att litteraturhusets verksamhetsbidrag skulle kunna påverkas tillbakavisades dock av både politiker i kulturnämnden och tjänstepersoner på kulturförvaltningen, delvis med hänvisning till Göteborgs Stads riktlinjer för kulturstöd och principen om armlängds avstånd.⁴⁰⁰

Ett annat exempel är när politiker från flera partier i Hässleholms kulturnämnd, och även en ledande tjänsteperson, öppet kritiserade den ideella kulturföreningen Perrong 23 för dess bokning av humorshowen Funny Fuckup.⁴⁰¹ Kritiken, som rapporterades i media, berodde på att en av deltagarna i humorshowen var upphovsperson till den fiktiva karaktären Mr Cool, som i sin tur gett upphov till en låttext som enligt vissa kan tolkas som att den uppmanar till pedofili. I både lokal- och riksmidia uppgav ledamöter i kulturnämnden att bokningen av Funny Fuckup skulle kunna komma att påverka kulturföreningens framtida kommunala bidrag.⁴⁰² Den kommunala kulturchefen betonade dock, vid ett senare sammanträde i kulturnämnden, betydelsen av ”att såväl kulturnämnd som förvaltning håller armlängds avstånd till det fria kulturlivet”.⁴⁰³

I den mediala diskussionen finns ytterligare exempel som har diskuterats, och varje fall är i någon mån ett ämne för egna studier för att fullt ut bedöma olika parter agerande i relation till principen om armlängds avstånd.⁴⁰⁴ Vad de ger uttryck för är dock diskussioner om vad konst och kultur ska och inte ska

³⁹⁸ Hermansson 2018a; Hermansson 2018b; 2018c; 2018d; Hermansson 2018e.

³⁹⁹ Hermansson 2018e.

⁴⁰⁰ Hagström 2018; Wikström 2018.

⁴⁰¹ Salmaso 2018; Höjendal 2018.

⁴⁰² Salmaso 2018; Höjendal 2018; Farran-Lee 2018.

⁴⁰³ Hässleholms kommun 2018, s. 13.

⁴⁰⁴ Se exempelvis Westrin 2014; Mattiasson Saarinen 2018; Wrede 2018.

innehålla, vad som ska ges plats i det offentliga rummet och vilka krav som ska ställas, och kan ställas, på kulturaktörer som ordnar evenemang med offentligt stöd. Exempelen visar också på den närhet mellan politiken och kulturlivet som finns på kommunal nivå och som skapar särskilda förutsättningar och utmaningar i relation till principen om armlängds avstånd.

Synpunkter på armlängdsprincipens status

Hur ser då de som arbetar i den kommunala förvaltningen på armlängdsprincipens status i kommunerna? I den enkät som riktat sig till ansvarig chef för kulturområdet i den kommunala förvaltningen har den svarande getts möjlighet till ett fritextsvar utifrån följande fråga:

Diskuteras principen om armlängds avstånd och konstnärlig frihet på kulturområdet i er kommun? I vilka sammanhang (ex. nämnd, kommunstyrelse, kommunfullmäktige, förvaltning) diskuteras i så fall dessa frågor?⁴⁰⁵

Svar på denna fråga inkom från 186 kommuner. Drygt hälften av dessa svarade att det fanns en levande diskussion om principen i kommunen och flera av dessa utvecklade sina svar ytterligare. Från 14 kommuner kom svar som gav tydligt uttryck för att principen respekteras i kommunen, exempelvis att det finns ”en stor förståelse för principen och dess innebörd”.⁴⁰⁶ En svarande formulerade det på följande sätt:

Endast de frågor som ska beslutas politiskt förs upp till politiken. Vi tjänstemän har inga problem att politiken vill in och peta i detaljer. Ja, rollerna diskuteras löpande. Det hålls en armlängds avstånd (så får vi se hur det blir efter framtida val).⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Se bilaga 6.

⁴⁰⁶ Tät kommun nära större stad.

⁴⁰⁷ Ibid.

Detta svar antyder samtidigt en medvetenhet om att principens upprätthållande är beroende av politikernas och de politiska församlingarnas förståelse och respekt för principen, snarare än att det finns något robust organisatoriskt skydd för principen. Från nio kommuner kom svar som kan tolkas som tvetydiga och som indikerar upplevda problem med hur principen respekteras historiskt eller en oro för hur det kommer bli framöver.

Från en handfull kommuner kom svar som uttryckte en kritik mot hur principen respekteras i kommunen. I svaret från en kommun beskrivs en situation där det beslutats i kultur- och fritidsnämnden att offentlig konst ska vara opolitisk och att konst kopplad till kulturarvet ska prioriteras.⁴⁰⁸ I en annan kommun beskrivs en upplevelse av återkommande ”övertramp gällande dessa frågor”⁴⁰⁹, och ytterligare en svarande ger uttryck för frustration över hur politikerna i kommunen förhåller sig till armlängdsprincipen:

I vår kommun envisas politiker med att bestämma vilka utställningar som visas. Jag har kämpat mot detta i två år, sedan jag anställdes, men den formella beslutsrätten vägrar de att släppa.⁴¹⁰

Även om förhållandevis få enkätsvar uttrycker kritik mot hur principen om armlängds avstånd respekteras i kommunerna är det alltså inte en entydigt positiv bild som kommuniceras. I vilken utsträckning förvaltningarna och kulturskaparna upplever problem med politisk styrning är dock inte möjligt att bedöma utifrån enkäten. Dels representerar svaren endast en röst (oftast på chefsnivå), och dessutom har den svarande i dessa fall inte heller kunnat garanteras någon konfidentialitet då enkätsvaren kan bli allmän handling i kommunen.

⁴⁰⁸ Landsbygdskommun nära större stad.

⁴⁰⁹ Landsbygdskommun avlägset belägen.

⁴¹⁰ Tät kommun nära större stad.

Sammanfattande kommentar

På kommunal nivå saknas organisatoriskt skydd mot kulturpolitisk styrning med potentiellt negativ påverkan på den konstnärliga friheten. Upprätthållandet av armlängdsprincipen är därför beroende av etablerade normer och av enskilda politikernas förståelse och respekt för principen. Givet att det finns 290 kommuner, med olika förutsättningar och politiska majoriteter, kan man förvänta sig stora skillnader i vilken kulturpolitisk styrning som äger rum. Enkäten, och de lokala exempel som redogörs för i kapitlet, stärker i viss utsträckning de intrycken.

I relation till bidragsgivningen fattas beslut i stor utsträckning av politiker. I en mindre andel kommuner förefaller politiker dessutom vara involverade i bedömningen av konstnärligt innehåll. Ett sådant förfaringssätt kan inte sägas vara förenligt med principen om armlängds avstånd. Frågor kring konstnärlig frihet och armlängds avstånd är generellt frånvarande i de kulturpolitiska styrdokumenterna på kommunal nivå. Vissa kommuner diskuterar dock frågorna och knyter dem till konkreta åtgärder. En viktig omständighet på kommunal nivå är att kulturfrågorna sällan hanteras separat utan tillsammans med andra politikområden, där också riktlinjer och bestämmelser kan vara gemensamma. För flera av dessa politikområden utgör det korta avståndet mellan politik, förvaltning och genomförande inte ett problem, utan kan snarare ses som en av förutsättning, också för den förda politikens demokratiska legitimitet.

Den kommunala kulturpolitikens målstyrning

I det här kapitlet redogörs för den kommunala kulturpolitikens målstyrning, både på övergripande nivå och i delar av genomförandedet. Kapitlet är indelat i två delar. Den första delen utgörs av en redogörelse av vilka övergripande mål som är förknippade med den kommunala kulturpolitiken. Den andra delen fokuserar på hur målstyrningen tar sig uttryck i kommunernas bidragsgivning på kulturområdet.

Mål för den kommunala kulturpolitiken

På samma sätt som på den regionala nivån går det att utifrån policydokumenten urskilja två huvudgrupper av övergripande mål. Den första gruppen är renodlade kulturpolitiska målsättningar, alltså mål som fokuserar på vad som ska prägla kulturområdet och kulturlivet i en kommun. Det kan exempelvis vara att kulturlivet i kommunen ska präglas av delaktighet eller av hög kvalitet. Den andra gruppen mål handlar snarare om mål *med* kulturpolitiken och är inriktade mot förväntade effekter av kulturpolitiska insatser på andra politikområden.

Kommunernas kulturpolitiska mål

Följande kulturpolitiska mål är de som i huvudsak går att identifiera i de kommunala styrdokument:

- Kulturlivet ska vara inkluderande, jämställt och sträva efter allas delaktighet.
- Kulturlivet ska präglas av mångfald och bredd.
- Barn och ungas rätt till kultur är ett prioriterat område.

- Det lokala kulturarvet ska bevaras och användas.
- Det ska finnas förutsättningar för professionellt utövande och för konst och kultur av hög kvalitet.

Det alltigenom dominerande kulturpolitiska målet på kommunal nivå är idén om delaktighet, jämställdhet och inkludering i kulturlivet. I stort sett samtliga kommuner har någon form av målformulering på detta tema. Ofta kopplas detta mål också till formuleringar om att den kommunala kulturpolitiken ska arbeta för att nå nya målgrupper.⁴¹¹

Målet att barn och unga har en särskild rätt till kultur och att barn och unga ska ges möjlighet att få utlopp för sina skapande förmågor är mycket utbrett i de kommunala styrdokument. Likaså är formuleringar om att det kommunala kulturlivet ska präglas av mångfald och bredd i utbud vanligt förekommande.⁴¹² I flera kommuner är dessa mål mer eller mindre sammanbundna med målet om delaktighet och inkludering. Övriga kulturpolitiska målsättningar är inte lika utbredda och gäller långt ifrån i alla kommuner.

Få kommuner sätter sina egna kulturpolitiska mål i relation till de nationella kulturpolitiska målen. Två tredjedelar av kommunerna i dokumentstudien hänvisar inte till de nationella målen och av den tredjedel som gör det är det endast en handfull kommuner som diskuterar den egna kulturpolitiken i förhållande till dessa mål. Samtidigt går det att se en tydlig koppling mellan kommunernas kulturpolitik och det nationella delaktighetsmålet. Självständighetsmålet har däremot en mer undanskymd roll i de kommunala styrdokument, medan det i större utsträckning går att hävda att kommunerna relaterar sin kulturpolitik till samhällsmålet.

⁴¹¹ Se exempelvis Uddevalla kommun 2017; Sundbybergs stad 2020.

⁴¹² Se exempelvis Tranemo kommun 2017; Linköpings kommun 2019; Gävle kommun 2020.

Kommunernas mål med kulturpolitiken

Kommunernas mål *med* kulturpolitiken går att dela in i följande huvudgrupper som handlar om kommunernas förväntningar på kulturpolitikens effekter:

- Kulturpolitiken förväntas bidra till kommunens utveckling och attraktivitet.
- Kulturpolitiken förväntas bidra till folkhälsan i kommunen och till människors livskvalitet.
- Kulturpolitiken förväntas bidra till den demokratiska och sociala utvecklingen i kommunen.

Till skillnad mot den regionala studien är målen ovan formulerade som *förväntade* effekter av kulturpolitiken. Orsaken till detta är att kommunernas formuleringar ofta är mindre skarpa än på regional nivå när det gäller att kulturpolitiken och kulturlivet *ska* bidra till olika delar av samhällsutvecklingen, och att det finns stora skillnader mellan kommunerna. Det finns kommuner där det i den kulturpolitiska strategin eller handlingsprogrammet anges tämligen tydligt att kulturen har en uppgift att främja olika delar av kulturens utveckling.⁴¹³ Det är dock vanligare att kommunerna formulerar sig i termer av att kulturen har positiva effekter och därför bör samverka med andra samhällsområden.⁴¹⁴ Nedan ges ytterligare exempel på hur kommunerna formulerar sig i dessa frågor.

I stort sett samtliga kommuner har formuleringar om att konst och kultur spelar roll för kommunens attraktivitet och utveckling. Oftast handlar det om att kommunen ska bli en attraktiv plats för turister, näringslivsaktörer och för potentiell inflyttning. När det gäller kulturens positiva effekter för olika typer av utvecklingsprocesser finns skillnader i vilken utsträckning kulturen ses som ett verktyg för dessa processer. I stort sett samtliga kommuner lyfter fram

⁴¹³ Malmö Stad 2015; Bollnäs kommun 2016.

⁴¹⁴ Haninge kommun 2014; Uddevalla kommun 2017; Nyköpings kommun 2020.

kulturen utifrån ett samhällsutvecklingsperspektiv, men det är vanligt med relativt passiva formuleringar som i nedanstående exempel från Mariestad:

Kulturen har en framskjuten placering också för områden som hälsa, samhällsbyggnad och näringsliv. Inom det sistnämnda området är det inte minst de kreativa näringarna och besöksnäringen som särskilt bör uppmärksammas. I detta sammanhang bör även arbetet inom biosfärsområdet nämnas. Här kan kulturen genom sektorsövergripande samverkan bidra till en hållbar samhällsbyggnad.⁴¹⁵

En kommun som i stället väljer att formulera sig tydligare om kulturpolitikens uppgift att fungera främjande för stadens utveckling är Malmö:

I Malmö vet vi att konst och kultur är effektiva verktyg för att skapa en hållbar stad. (...) På kulturnämndens uppdrag har därför kulturförvaltningen sedan våren 2012 arbetat med att ta fram en kulturstrategi för Malmö. Strategin har utarbetats i dialog mellan stora delar av stadens organisation, det breda kulturlivet och engagerade Malmöbor. Även högskolevärlden, regionala aktörer och näringslivet har engagerats. Resultat av detta gränsöverskridande samarbete är en handfast plan för hur konst och kultur ska bidra till att göra Malmö ännu mer demokratiskt, tillåtande och välkomnande.⁴¹⁶

I Malmö stads kulturstrategi betonas också att det professionella kulturlivet ska användas mer i stadens planerings- och utvecklingsprocesser än vad som varit fallet tidigare. Målet för 2020 är att ”Malmös hållbarhet [har] stärkts med hjälp av konstnärliga och kulturella processer och uttryck”.⁴¹⁷ Enligt handlingsplanen bör också olika kommunala verksamheter samverka med kulturaktörer och konstnärer, bland annat ”i syfte att nå ut med budskap” och förändra beteenden.⁴¹⁸

⁴¹⁵ Mariestads kommun 2015, s. 7.

⁴¹⁶ Malmö Stad 2015.

⁴¹⁷ Ibid.

⁴¹⁸ Malmö stad 2017b, s. 12.

Ett fåtal kommuner har också upprättat indikatorer för hur kulturpolitiken ska följas upp i relation olika utvecklingsmål. I exempelvis Värnamo är det ett uttalat mål att kulturpolitiken ska bidra till att öka medborgarnas miljömedvetenhet. Måluppfyllelsen ska utvärderas genom att mäta hur många aktiviteter på kulturområdet som har ”koppling till miljö- eller klimatfrågor”.⁴¹⁹ Liknande uppföljningssystem där kulturansvarig nämnd har ansvar för att visa hur kulturpolitiken bidrar till olika kommunala utvecklingsmål (exempelvis bättre folkhälsa eller ett växande näringsliv) finns i andra kommuner.⁴²⁰

Ett mönster i de kommunala policydokumenten är att konst och kultur förväntas ha positiva effekter för demokrati, folkhälsa och i relation till olika sociala frågor i kommunerna. Kulturens bidrag på det socialpolitiska området gäller framför allt områden som integration, jämställdhet, trygghet och utjämning av de sociala skillnaderna i kommunerna. Som för övriga mål skiljer det sig åt mellan de kommuner som mer identifierar förväntat positiva effekter och de som mer lutar åt att skriva fram att den kommunala kulturpolitiken har en central roll i att bidra till sådana effekter.

Kulturens positiva effekter för delaktighet och demokrati är ett annat tema i de kulturpolitiska policydokumenten. Detta skiljer sig från det kulturpolitiska delaktighetsmålet då uppdraget inte handlar om att öka delaktigheten inom kulturlivet. I stället fokuseras kulturpolitikens uppdrag och effekter på delaktighet och demokrati i stort, som i följande exempel från Bollnäs som uttrycker sin vision för kulturpolitiken på följande sätt:

Kulturen i Bollnäs kommun ska angå sina invånare. Den ska genomsyras av demokratiska värden och positiv anda. Den ska sprida och stimulera demokratiska värden, innovation och kreativitet, kunskaper och processer i samhället.⁴²¹

⁴¹⁹ Värnamo kommun 2019, s. 70.

⁴²⁰ Se exempelvis Haninge kommun 2019b; Haninge kommun 2019c.

⁴²¹ Bollnäs kommun 2016.

Här framträder en tydlig vision om att den lokala konsten och kulturen ska vara bärare av särskilda värden. Sådana visioner kan anas i fler kommuners kulturpolitiska program, men det är olika hur explicit detta uttrycks.

Måls relation till den konstnärliga friheten

Det finns alltså relativt stora skillnader i hur kulturpolitiken på kommunal nivå knyts till olika typer av värden och effekter, vilket får betydelse i relation till konstnärlig frihet. Att rent allmänt peka på kulturens samhällseffekter bär på små risker för den konstnärliga friheten jämfört med att formulera sig i termer av att kulturen har ett samhälleligt uppdrag eller ska genomsyras av vissa värden. Uppsala kommun tar i inledningen till sitt kulturpolitiska program upp kopplingen till andra politikområden och pekar på risker med att kulturpolitiken används som ett medel att nå andra politiska mål:

Kulturpolitik har kopplingar till många andra politikområden. Kultur kan bidra till innovation, arbetstillfällen, tillväxt, integration och trygghet. Det finns en risk att kultur reduceras till en instrumentell betydelse. Kultur blir då ett medel för att uppnå andra syften än kulturupplevelsen i sig. (...) Att uppleva konst och kultur är ett mål i sig. I samhället finns tydliga tecken på att yttrandefrihet och konstnärlig frihet utsätts för prövningar och begränsningar. Därmed ökar behovet av att säkerställa goda förutsättningar för ett fritt kulturliv.⁴²²

Det här är en skrivning som hävdar kulturens positiva samhällseffekter och samtidigt pekar på risker med ett sådant förhållningssätt. Dessa skrivningar utgör emellertid i sig själva inget robust skydd mot eventuell otillbörlig styrning.

⁴²² Uppsala kommun 2020, s. 2.

Målstyrning i den kommunala bidragsgivningen

Att i en utredning fånga den kulturpolitiska styrningen och dess påverkan på den konstnärliga friheten innebär särskilda utmaningar på kommunal nivå. Variationerna är stora, och kommunernas förutsättningar skiljer sig i stor utsträckning åt. Bidragsgivning till kulturverksamheter är dock något som finns i nästan alla kommuner, och i de kommuner som ingått i dokumentstudien finns det ingen kommun som inte har något sökbart bidrag som riktar sig till kulturföreningar eller enskilda kulturskapare. Ett resultat av dokumentstudierna som komplicerar analysen är samtidigt att bidrag till kulturföreningar sällan behandlas separat från övrig bidragsgivning till föreningslivet. Det innebär att bidrag som riktar sig till andra typer av föreningar, exempelvis inom fritid och idrott, också riktar sig till det lokala kulturlivet. Det innebär i sin tur att de villkor och kriterier som gäller för andra föreningar inom civilsamhället också i många fall gäller för kulturföreningar. När kulturföreningar söker kommunala medel har de därför, likt det övriga föreningslivet, ofta krav på sig att

- vara socialt och demokratiskt ansvarstagande
- arbeta främjande inom demokrati och sociala frågor
- arbeta främjande för folkhälsan, särskilt mot användning av droger och alkohol
- arbeta med barn och ungas fostran och utveckling.

Ofta efterfrågas arbete för att motverka missbruk och att föreningarna ska ha en antidrogpolicy. Generellt är också utgångspunkterna för stöden väldigt breda och kan inkludera alltifrån att stöden ska bidra till att ge ”barn förutsättningar för ett hälsosamt liv” till att de ska bidra till ”demokrati, jämställdhet eller ekologisk hållbarhet” eller ”till ökad folkhälsa”, men också att de ska omfatta verksamhet som bidrar ”till ett levande kulturliv i staden”.⁴²³ Det är inte alltid tydligt hur kulturella eller konstnärliga

⁴²³ Sundbyberg stad 2016.

verksamheter värderas utifrån de olika utvecklingsdimensioner som kommunerna knyter till föreningslivets roll på kommunal nivå. Men de förväntas i allmänhet besvara samma frågor i ansökningsblanketter som andra delar av föreningslivet. I de flesta fall kräver kommunerna främst grundläggande uppgifter och ställer relativt öppna frågor om föreningens verksamhet och aktiviteter, medan det i några fall ställs mer specifika frågor kring verksamhetens arbete för hållbar utveckling, integration och hälsa och mot droganvändning.⁴²⁴

En konsekvens av att lokala kulturverksamheter i stor utsträckning stöds inom ramen för kommunernas generella bidragsgivning är också att de förväntas ha en särskild grundsyn och omfamna värderingar som ska präglade deras verksamhet. I något exempel handlar det om att bidrag endast ska erbjudas ”föreningar som präglas av inkluderande och demokratiska värderingar, rotade i sådana normer som format det svenska samhället”.⁴²⁵ Men det kan också handla om att föreningar måste ha en ”helhetssyn på människan”, bedriva verksamhet ”som av kommunstyrelsen anses positiv för barn och ungas fostran”, ”bidra till en positiv samhällsutveckling” eller ”främja god folkhälsa” för att vara stödberättigade.⁴²⁶

Kommunernas specifika kulturstöd

I den utsträckning kommunerna har specifika kulturstöd så är kriterier och villkor i högre utsträckning anpassade till kulturområdet. Syften och kriterier i relation till dessa stöd kretsar oftast kring att kulturföreningarna och deras verksamhet

- ska bidra till ett breddat kulturliv som präglas av delaktighet, tillgänglighet och inkludering

⁴²⁴ Se exempelvis Hedemora kommun 2020.

⁴²⁵ Sölvesborgs kommun 2019, s. 42.

⁴²⁶ Se Arboga kommun 2021, s. 3; Bollebygds kommun 2013, s. 4; Hedemora kommun 2016, s. 2; Storfors kommun 2016.

- ska präglas av konstnärlig kvalitet och bidra till att utveckla det fria kulturlivet
- ska rikta sig till barn och unga
- ska bidra till kommunens utveckling och attraktivitet.

Ofta är kommunernas kulturpolitiska stöd inriktade mot att verksamheten ska bedrivas i kommunen och tillgängliggöras för kommunens invånare. I några kommuner förväntas kulturstöden ge extra effekt när det gäller attraktivitet och utveckling. Exempelvis Östersunds kommun anger att deras bidrag till kulturevenemang

ska bidra till positiva effekter för Östersund genom att: öka stoltheten hos medborgarna, stärka Östersunds attraktionskraft, eventuellt bidra till turistekonomiska effekter som kommersiella gästnätter, ökad handel och restaurangbesök.⁴²⁷

Utöver detta ska kulturevenemang som får stöd också bidra till ”ett demokratiskt, socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbart Östersund”.⁴²⁸ Ett annat exempel är Östra Göinge, där det ”avgörande för att få bidrag [till kulturarrangemang] är att arrangemanget har bra exponering för Östra Göinge som varumärke”⁴²⁹. Denna typ av specifika krav på effekter av kulturföreningars verksamhet är förhållandevis ovanligt när det gäller den kommunala bidragsgivningen. Vanligare är övergripande skrivningar om att verksamheterna ska bidra till mångfald, jämställdhet, hållbar utveckling och allas lika rättigheter.

De kulturpris och kulturstipendier som kommunerna delar ut till konstnärer och kulturskapare, och som i hög utsträckning beslutas av politiker har inte alltid några tydliga kriterier, men det är relativt vanligt med övergripande formuleringar som att de ska gå till någon som gjort ”förtjänstfulla insatser

⁴²⁷ Östersunds kommun 2020a.

⁴²⁸ Ibid.

⁴²⁹ Östra Göinge kommun 2021.

inom kulturens område” eller att stipendiet ska tilldelas någon med ”lovande förutsättningar för insatser inom det kulturella verksamhetsområdet.”⁴³⁰ I enstaka fall knyts stipendier till krav som att det projekt som ansökan rör ”ska stämma överens med Malmö stads värdegrund”.⁴³¹

Sammanfattande kommentar

Kulturen som självständigt politikområde finns ofta inte på kommunal nivå, vilket skapar särskilda förutsättningar och utmaningar kopplat till idealet om konstnärlig frihet. Målen för den kommunala kulturpolitiken knyts därmed ofta till bredare kommunala utvecklingsfrågor, vilket också får genomslag i hur exempelvis bidragsgivningen är organiserad och vilka krav som ställs på kulturföreningar i kommunerna. Generellt är målen för kulturpolitiken ganska vagt formulerade på kommunal nivå. Precis som på regional nivå finns dock tydliga tendenser att instrumentalisera den kommunala kulturpolitiken. Utifrån idealet om konstnärlig frihet är detta extra relevant i relation till det korta avstånd mellan politik och verksamhet som finns på kommunal nivå.

⁴³⁰ Östersunds kommun 2020b; Lysekils kommun 2018b, s. 5.

⁴³¹ Malmö Stad 2017a, s. 9.

Del IV

Bedömning och rekommendationer

Kulturanalys bedömning

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

1. **Delar av den statliga bidragsgivningen styrs och implementeras med negativ påverkan på den konstnärliga friheten.** Detta hänger samman med hur bidragsgivningen styrs politiskt, hur den genomförs av bidragsgivarna och att konstnärer och kulturskapare påverkas på ett sätt som inte är i enlighet med idealet om konstnärlig frihet. Det finns i flera avseenden viktiga skillnader mellan olika bidragsgivare.
2. **Principen om armlängds avstånd är inte möjlig att fullt ut tillämpa på regional och kommunal nivå.** Organisatoriskt saknas det skydd mot politiskt inflytande över konstnärligt innehåll som armlängdsprincipen förutsätter. Dessutom visar utredningen att regioners, men även kommuners, förhållningssätt till armlängdsprincipen är tvetydigt.
3. **På framför allt regional nivå, men även på kommunal nivå, sker målstyrning som riskerar att påverka den konstnärliga friheten negativt.** Denna målstyrning sker på övergripande nivå men också i relation till kulturinstitutioner och bidragsgivning. Den aktuella målstyrningen härrör delvis från politisk styrning på statlig nivå.

Statlig bidragsgivning och konstnärlig frihet

Arbetet för de tre olika kulturpolitiska målen innebär en relativt komplex avvägningsprocess mellan självständighetsmålet och övriga kulturpolitiska mål. Å ena sidan ska den konstnärliga friheten värnas, å andra sidan ska allas möjlighet till delaktighet uppnås och kulturen ska prägla samhällets utveckling. Delaktighetsarbetet handlar dessutom om att möjliggöra för olika grupper att arbeta och försörja sig som konstnärer och kulturskapare, och kan i viss mån fortfarande ses som ett arbete för större jämlikhet i yttrandefrihetsfrågor.⁴³² Detta nödvändiggör avvägningar mellan målen som skapar utmaningar för både politiken och de aktörer som är satta att genomföra kulturpolitiken, exempelvis de statliga bidragsgivarna.

I det material som analyserats inom ramen för utredningen har Kulturanalys identifierat kulturpolitisk styrning som bedöms få negativa konsekvenser för den konstnärliga friheten. Styrningen är sådan att den inte bedöms kunna motiveras utifrån andra kulturpolitiska mål. Sådan styrning, menar Kulturanalys, ska alltid undvikas, oavsett innehåll och tematik. Betydelsen av att från politiskt håll och från myndighetshåll upprätthålla en tydlig principiell hållning i denna fråga bör inte underskattas. Nedan utvecklar vi våra slutsatser för den statliga nivån ytterligare.

Den politiska styrningen av bidragsgivarnas uppdrag

Det finns på statlig nivå exempel på politiskt formulerade strategier och specifika uppdrag på kulturområdet där regeringen uppmanar statliga myndigheter att i sin kommunikation med kulturlivet främja vissa perspektiv och ämnen i det konstnärliga innehållet. Detta är framför allt tydligt i relation till olika horisontella perspektiv och de statliga bidragsgivarnas uppdrag att integrera aspekter på olika gruppers rättigheter. Ett konkret exempel på detta är hur kulturlivets roll generellt och Kulturrådets strategiska roll specifikt beskrivs i strategin för lika rättigheter och möjligheter.⁴³³ I vissa delar är

⁴³² Se Beckman 2016.

⁴³³ Regeringskansliet 2014.

förhållningssättet till konstnärligt innehåll otydligt medan andra delar är svåra att tolka på annat sätt än att kulturlivet ska ges i uppgift att konstnärligt driva opinion i vad som identifierats som viktiga samhälls- och värderingsfrågor.⁴³⁴ Ett annat exempel är det regeringsuppdrag som Kulturrådet, rimligen som en konsekvens av ovan nämnda strategi, tilldelades 2016 om ”att genomföra kunskapshöjande insatser kring hur verksamheter som förmedlar konst och kultur kan synliggöra normer och utmana negativa stereotyper”.⁴³⁵ Det här är exempel på när regeringen har trätt över en gräns för tillbörlig styrning och pekar ut innehållsmässiga perspektiv som statliga myndigheter ska uppmuntra i det konstnärliga innehållet.

En lika viktig aspekt är dock den mängd perspektiv som statliga bidragsgivare, framför allt Kulturrådet, förväntas integrera i sin verksamhet, samtidigt som det inte är tydligt hur dessa perspektiv bör, och framför allt *inte* bör, integreras i bidragsgivningen. Kulturrådet har inte heller i sin instruktion eller i sitt regleringsbrev någon tydlig skrivning om den konstnärliga frihetens betydelse i en svensk kontext. Sammantaget skapar detta otydlighet gällande hur idealet om konstnärlig frihet ska värderas jämfört med andra ambitioner och mål med kulturpolitiken.

Den politiska styrningen av Konstnärsnämnden är i detta avseende mindre omfattande. Det underlättar de avvägningar som myndigheten behöver göra i relation till den grundläggande uppgiften att främja konstnärskap och konstnärlig utveckling. Detsamma gäller i stor utsträckning för Filminstitutet, vars riktlinjer och bidragsförordning präglas av relativt stor öppenhet och möjlighet för Filminstitutet att själva utforma sin stödgivning. Dock präglas filmpolitiken till viss del av en vilja att bredda svensk film och bidra till filmskapande utifrån olika perspektiv, vilket Filminstitutet behöver förhålla sig till. Genomgående för de tre bidragsgivande myndigheterna är att bidragsförordningarna generellt är tydligt formulerade och återhållsamma vad gäller styrning som kan uppfattas som tvetydig i relation till konstnärligt

⁴³⁴ Regeringskansliet 2014, s. 51–53.

⁴³⁵ Kulturdepartementet 2016.

innehåll. I stället återfinns sådan styrning framför allt i regleringsbrev, särskilda regeringsuppdrag, enstaka nationella strategier och i viss utsträckning i myndighetsinstruktionerna.

Det bör också sägas att det trots principen om armlängds avstånd finns relativt stora möjligheter för politiken att styra den statliga bidragsgivningen. I allt väsentligt är de statliga bidragsgivarna organiserade på ett liknande sätt som gäller för andra politikområden. Det har också fram till nyligen funnits exempel på att regeringen utser ledamöter som har till uppgift att både bereda och besluta om bidrag till konstnärer och kulturskapare, vilket får sägas vara anmärkningsvärt. Detta förhållande finns fortfarande kvar i relation till enskilda myndigheter och bidrag.

Bidragsgivarnas genomförande av kulturpolitiken

Att de statliga bidragsgivarna, i enlighet med politikens ambitioner, tar hänsyn till hur statliga bidragsmedel på kulturområdet fördelas över landet, mellan genrer och mellan exempelvis kvinnor och män är i linje med de kulturpolitiska målen. Ett sådant arbete, med inriktning mot delaktighetsmålet, är heller inte något som behöver stå i konflikt med den konstnärliga friheten. I viss utsträckning kan det till och med sägas gynna den konstnärliga friheten genom att den kan komma att omfatta fler grupper i samhället. Arbete för ökad inkludering, geografisk spridning och delaktighet är samtidigt inte enkelt, och arbete för vissa gruppers representation och delaktighet väcker ofta frågor i relation till andra potentiella grupper, indelningar eller kategoriseringar. I detta arbete krävs därför aktsamhet så att det inte får exkluderande effekter. Och det behövs hela tiden en diskussion om hur det görs så att det inte övergår i styrning av det konstnärliga innehållet. Både regering och myndigheter bör i detta sammanhang också förhålla sig till frågan i vilken utsträckning de samband som finns mellan exempelvis socioekonomiska faktorer och delaktighet i kulturlivet, kan brytas med hjälp av kulturpolitiska insatser. Men en generell medvetenhet om och ett arbete för att bredda möjligheterna att arbeta som professionell konstnär och kulturskapare bedömer Kulturanalys vara betydelsefullt och i enlighet med de kulturpolitiska målen.

Däremot finns det formuleringar i senare års styrdokument hos framför allt Kulturrådet och Filminstitutet som kan tolkas som att de värderar vissa typer av perspektiv eller ämnen högre än andra i relation till det konstnärliga innehållet. Däremot saknas sådana formuleringar, med något undantag, hos Konstnärsnämnden.

Om regeringens styrning i flera avseenden är otydlig vad gäller hur exempelvis rättighetsperspektiv eller Agenda 2030 ska integreras, och inte integreras, i bidragsgivarnas verksamhet, så gäller detta också i flera fall bidragsgivarnas egna styrdokument. Denna otydlighet framkommer också i kommunikationen med bidragssökande eller potentiella bidragssökande. Det är exempelvis fullt möjligt att utifrån Kulturrådets skrivningar om hbtq-frågor, och delvis också jämställdhet, på myndighetens webbplats få intrycket av att Kulturrådet specifikt efterfrågar konst och kultur som integrerar dessa teman i det konstnärliga innehållet.⁴³⁶

Inom ramen för Kulturrådets bidragsgivning har integreringen av rättighetsperspektivet också mynnat ut i en specifik fråga i ansökningsblanketten, där den sökande uppmanas beskriva hur den ska integrera perspektiven i sin ansökan. Frågan är till synes en konsekvens av Kulturrådets strategiska roll på området. Varken sökande, ledamöter i referensgrupper eller intervjuade handläggare har någon klar eller entydig uppfattning om hur frågan ska förstås. Utredningen visar dock att denna fråga i stor utsträckning tolkas som att Kulturrådet undrar hur de sökande har integrerat perspektiven i den konstnärliga idén/uttrycket. Detta är direkt problematiskt utifrån idealet om konstnärlig frihet. En enda fråga i ett, förvisso långt, ansökningsformulär kan tyckas vara av mindre vikt, men om den riktas till en stor majoritet av Kulturrådets sökande så har den potentiellt sett en betydande påverkan på det svenska kulturlivet.

Filminstitutets sätt att förhålla sig till olika horisontella perspektiv i relation till bidragsgivningen väcker liknande frågor som för Kulturrådet. Dels finns formuleringar kring hur bidragsgivningen ska förhålla sig till

⁴³⁶ Kulturrådet 2020b; Kulturrådet 2020c.

diskrimineringsgrunderna som är uppenbart otydliga i relation till det konstnärliga innehållet, dels finns en generell kommunikation kring frågor om mångfald och jämställdhet där sökande kan uppfatta att vissa perspektiv efterfrågas. Enkäten visar i detta fall att sökande ofta tolkar otydliga skrivningar om jämställdhet och mångfald inom ramen för det konstnärliga innehållet.

En annan viktig del utgörs av Filminstitutets kommunikation kring frågor om jämställdhet och mångfald, som inte bara handlar om att bredda rekryteringen till svenskt filmskapande utan också om att Filminstitutet mäter mångfald och jämställdhet i det konstnärliga innehållet. Sådana mätningar kan på olika sätt generera viktig kunskap, men när de kommuniceras direkt från bidragsgivaren så är risken uppenbar att det tolkas som att Filminstitutet efterfrågar ett särskilt förhållningssätt till mångfald och jämställdhet i filmers innehåll. I viss mån innebär detta dock en målkonflikt då den statliga filmpolitiken har gett Filminstitutet i uppdrag att bredda svensk film, bidra till skapande av film utifrån olika perspektiv, och dessutom följa upp och analysera vilka som ”får möjlighet att uttrycka sig i film både framför och bakom kameran”.⁴³⁷

Kulturanalys bedömning är att Konstnärsnämndens bidragsgivning inte är behäftad med de problem som utredningen identifierat i relation till Kulturrådet och Filminstitutet. Det beror på att regeringens styrning varit återhållsam men också på att Konstnärsnämndens eget arbetssätt med de horisontella perspektiven präglas av större tydlighet i relation till de sökande. Det ska samtidigt sägas att det finns exempel på tvetydiga formuleringar i tidigare styrdokument. På senare år har dock Konstnärsnämnden explicit påpekat betydelsen av att konsten inte hanteras instrumentellt i förhållande till andra politiska mål.

⁴³⁷ Proposition 2015/16:132.

Konstnärer och kulturskapare – följsamma och delade

I regeringens konstnärspolitiska skrivelse från mars 2021 varnas för att konstnärers osäkra ekonomiska och sociala villkor riskerar ”att skapa en anpasslighet hos konstnären, vilket kan påverka den konstnärliga friheten”. Enligt skrivelsen kan det leda till att konstnärer skapar ”konst som är mer kommersiellt gångbar” och att de inte ”vågar vara lika risktagande”.⁴³⁸ Konstnärers och kulturskapares otrygga ekonomiska och sociala situation är något som också Kulturanalys i flera tidigare utredningar pekat på, just som ett hot mot självständighetsmålet.⁴³⁹ Denna utredning bekräftar denna följsamhet bland konstnärer och kulturskapare, främst utifrån deras lyhördhet gentemot den målstyrning som sker. En rimlig tolkning är att det är just den otrygga ekonomiska situationen som gör konstnärer och kulturskapare extra mottagliga för styrning. Resultaten från enkäten till konstnärer och kulturskapare och intervjuerna med sakkunniga och handläggare ger tydliga indikationer på att så är fallet. Att helt undvika en sådan problematik är troligtvis inte möjligt. Det som däremot kan undvikas är den utsträckning i vilken konstnärer och kulturskapare tolkar bidragsgivares bedömningskriterier och bidragsinformation som en efterfrågan om specifika perspektiv i det konstnärliga innehållet.

En förvånansvärt stor grupp av de konstnärer och kulturskapare som ingått i undersökningen anger att de har avstått från att söka statliga bidrag på grund av kriterier som de upplever strider mot den konstnärliga friheten. Det betyder att konstnärer och kulturskapare inte ensidigt anpassar sig till den styrning de uppfattar finns. I någon mån tar de även avstånd från bedömningsprocesser de upplever som problematiska. Det finns också en misstro mot bidragsgivarnas förmåga att leva upp till idealet om konstnärlig frihet, även om det i detta avseende finns stora skillnader mellan bidragssökande som fått avslag och de som beviljats bidrag. Det är också relativt stora skillnader mellan myndigheterna, och kritiken mot Filminstitutet är generellt starkare.

⁴³⁸ Skr. 2020/21:109.

⁴³⁹ Myndigheten för kulturanalys 2019a; 2020c.

De statliga bidragsgivarna förhåller sig till ovanstående på delvis olika sätt. Kulturrådet uppger att de bland annat ser över sina ansökningsblanketter och på ett tydligare sätt vill samla ihop sina strategier och de uppdrag regeringen ger dem. Konstnärsnämndens ledning uppger att de behöver bli ännu tydligare i dessa frågor gentemot konstnärer och kulturskapare, medan Filminstitutet snarare kommunicerar att det är de sökande som behöver stärka sin integritet gentemot bidragsgivarna.

Samtidigt är konstnärer och kulturskapare ingen homogen grupp, vilket är tydligt i hur de förhåller sig till frågor om kulturpolitisk styrning och konstnärlig frihet. Precis som det finns kritik mot att det idag förekommer styrning med negativ påverkan på den konstnärliga friheten finns det också stora grupper konstnärer och kulturskapare som till synes efterfrågar en mer aktiv kulturpolitik i relation till olika horisontella perspektiv.

Svaren på enkäten pekar alltså mot att konstnärer och kulturskapare idag påverkas negativt av den kulturpolitiska styrningen och hur den genomförs. Samtidigt behövs ytterligare studier kring hur stor påverkan är. Handlar det främst om att konstnärer och kulturskapare anpassar sig till ansökningsprocessen och mindre om en anpassning av den faktiska konstnärliga och kulturella verksamheten? Hur påverkar styrningen kulturlivet som helhet? Finns det grupper som idag helt avstår från att söka offentligt stöd? I vilken utsträckning beror det i så fall på bidragssystemens utformning? Det finns exempel på forskning från andra länder som studerat bidragsgivningens tilltagande målstyrning och detaljerade ansöknings- och redovisningskrav och hur denna påverkar konstnärliga verksamheter. Denna forskning pekar exempelvis mot en större likriktning och ett minskat fokus på de kreativa och konstnärliga processerna.⁴⁴⁰ Detta är därför frågor som i större utsträckning skulle behöva uppmärksammas också i en svensk kulturpolitisk kontext.

⁴⁴⁰ Røyseng et al. 2020.

Regional och kommunal verksamhetsstyrning

Att armlängdsprincipen inte är möjlig att fullt ut tillämpa på regional och kommunal nivå hänger samman med att styrningsstrukturen ser annorlunda ut på dessa nivåer. Den formella politiska beslutsmyndighet och den direkta politiska ansvar som inte minst kommunallagen föreskriver är inte i linje med det organisatoriska skydd som armlängdsprincipen förutsätter. Det innebär att principens upprätthållande blir beroende av att politiken och politiker självmant avstår från styrning. Att armlängdsprincipen inte kan sägas vara tillämpad innebär dock inte att den konstnärliga friheten med självklarhet påverkas negativt, men däremot att riskerna för politisk styrning med negativ påverkan ökar. Vilken påverkan som uppstår beror framför allt på hur den kulturpolitiska styrningen är utformad och hur den genomförs. Här är både den kulturpolitiska målstyrningen och politikens och politikernas agerande centralt.

Precis som på statlig nivå är stora delar av den kulturpolitiska styrningen på regional och kommunal nivå väl i linje med de kulturpolitiska målen. Styrningen har delvis en annan inriktning än för den statliga bidragsgivningen, och särskilt på kommunal nivå finns ett tydligare fokus på ökad delaktighet i kulturlivet, vilket i allt väsentligt är en rimlig prioritering. Att exempelvis kräva att kulturinstitutioner är närvarande i olika delar av en region eller kommun är ett rimligt krav att ställa i arbetet för ökad delaktighet, liksom att tillse att man uppnår spridning på de bidrag som fördelas, exempelvis geografiskt och mellan kvinnor och män. Precis som på statlig nivå finns det avvägningar att göra i relation till ett sådant arbete som inte ska underskattas. Med det sagt bör ett sådant arbete inte blandas samman med styrning som riskerar att påverka konstnärers och kulturskapares konstnärliga idéer genom att knyta styrningen till specifika värden och utvecklingsambitioner. I dessa avseenden präglas den regionala och kommunala kulturpolitiska målstyrningen av samma otydlighet som på statlig nivå. Kombinationen av bristen på armlängds avstånd och en tämligen omfattande målstyrning och instrumentalisering av kulturlivet skapar enligt

Kulturanalys särskilda risker kopplade till idealet om konstnärlig frihet. Nedan redogörs ytterligare för Kulturanalys slutsatser och bedömning i relation till regional respektive kommunal nivå.

Kulturpolitisk styrning på regional nivå

Organisatoriskt ligger den avgörande beslutsmakten på regional nivå hos politiken. Politiska församlingar tillsätter ledningen för de regionala kulturinstitutionerna, och politiken beslutar generellt om de uppdrag, direktiv och överenskommelser som ska styra verksamheternas inriktning. Ett liknande förhållande finns i relation till den övriga bidragsgivningen, där delegering till tjänstepersoner visserligen är möjlig, men där denna möjlighet inte alltid utnyttjas.

När det gäller målstyrningen på regional nivå är det tydligt att den regionala kulturpolitiken generellt ligger invävd i de regionala utvecklingssträvandena. Dels knyts kulturplanen till övergripande regionala utvecklingsambitioner om tillväxt, hållbar utveckling och folkhälsa, dels ingår uppdrag och mål på dessa teman ofta i institutionernas direktiv. Detsamma gäller bidragsgivningen. Den regionala kulturpolitiken utgår delvis från ett instrumentellt synsätt där kulturen hanteras som en drivkraft för regionens strävanden inom andra politikområden. En liknande målstyrning finns i relation till andra horisontella perspektiv, som är kopplade till kultursamverkansmodellen. Det handlar exempelvis om att kulturinstitutioner och bidragssökande ska förhålla sig till eller bedömas utifrån hur de förhåller sig till, olika rättighetsaspekter på ett sätt som skapar oklarhet i relation till konstnärliga idéer och konstnärligt innehåll.

Målstyrningen på regional nivå innebär sällan någon explicit detaljstyrning av konstnärligt innehåll men inbegriper likväl potentiella risker för den konstnärliga friheten. Den principiella frågan är om det kan uppstå situationer där konst och kultur i en region kan bedömas ha negativa effekter för exempelvis en regions tillväxt, folkhälsa eller hållbara utveckling, och hur detta i så fall ska hanteras. Som ett exempel skriver i stort sett samtliga regioner fram att kulturlivet, kulturinstitutioner och ibland bidragssökande

ska bidra till regionens attraktivitet eller marknadsföring. Den fråga som väcks av sådana skrivningar är om de exempelvis kan begränsa de sätt som en region kan framställas på i konstnärliga sammanhang. Är det självklart att en regions utveckling, politiska styre eller näringsliv alltid kommer kunna gestaltas fritt i en teaterpjäs eller filmproduktion när verksamheterna samtidigt har sådana attraktivitetskrav på sig? Liknande frågor kan ställas även i relation till andra utvecklingsdimensioner som kulturlivet, och i flera fall kulturinstitutioner, har i uppdrag att främja.

När kultursamverkansmodellen lanserades påpekades behovet av att upprätthålla armlängds avstånd och värna den konstnärliga friheten på regional nivå. Samtidigt visar utredningen att regionerna har att förhålla sig till förordningar och strategier som ställer krav på regionerna att sektorssamordna sin politik för regional tillväxt och utveckling. Hur stor del av instrumentaliseringen av kulturpolitiken som beror på genuina regionala strävanden och hur mycket som är kopplat till nationella strategier om regionalt tillväxtarbete är emellertid svårt att avgöra. Avslutningsvis är det viktigt att påpeka att den kulturpolitiska styrning som sker på regional nivå inte upplevs som problematisk i relation till konstnärlig frihet av de, visserligen få, verksamhetsledare som intervjuats. Dessa ger i vissa fall uttryck för en mild kritik mot instrumentaliseringen och en viss oro inför framtiden, givet de möjligheter till styrning som den regionala organisationen erbjuder. Men de delger få erfarenheter av vad de upplever som politiska övertramp. Utredningens underlag är dock i detta avseende svagt, och här finns ett stort behov av studier som är mer verksamhetsnära och inkluderar konstnärer och kulturskapare som exempelvis utgör målgrupp för den regionala bidragsgivningen. Det går inte att utesluta att mer verksamhetsnära studier av den kulturpolitiska styrningens påverkan skulle landa i ett annat resultat.

Kulturpolitisk styrning på kommunal nivå

En rättvis analys av hur principen om armlängds avstånd och idealet om konstnärlig frihet behandlas på kommunal nivå försvåras av att Sveriges 290 kommuner har så olika förutsättningar och inte minst är av så olika storlek.

Det finns också goda skäl att anta, vilket delvis bekräftas av dokumentstudierna, att kommunerna förhåller sig mycket olika till principen om armlängds avstånd och idealet om konstnärlig frihet. Det är därför vanskligt att dra generella slutsatser om den kulturpolitiska styrningen på kommunal nivå.

Precis som på regional nivå är det organisatoriska skyddet mot politisk styrning på kulturområdet dock svagt, och precis som på regional nivå sitter politiken på den avgörande beslutsmakten. Vad gäller målstyrning finns liknande tendenser som på regional nivå, men generellt är den mindre långtgående och har större variationer mellan kommunerna jämfört med regional nivå. Ett särskilt förhållande är att kulturpolitiken i många kommuner är integrerad med andra sakområden, både i den övergripande målstyrningen och i det konkreta genomförandet, exempelvis i bidragssammanhang. Detta kan skapa specifika problem i relation till konstnärlig frihet då den styrning och de regelverk som gäller för andra politikområden också får betydelse i det konkreta genomförandet av kulturpolitiken.

Enkäten och de exempel som återges i den kommunala studien stärker bilden av att det finns stora variationer mellan kommunerna. Men de visar också på armlängdsprincipens brister på kommunal nivå och det utrymme för direkt politiskt agerande i kulturpolitiska frågor som finns. Variationerna mellan kommunerna handlar idag inte i första hand om skillnader i organisation eller i målstyrning. Snarare handlar det om den närhet som finns mellan kulturpolitiska beslut och konstnärlig bedömning på kommunal nivå. Samtidigt går det inte att utesluta att exempelvis variationer i målstyrning spelar roll och framför allt kan komma att spela en stor roll framöver.

Kulturanalys rekommendationer

Kulturanalys övergripande bedömning är att det idag äger rum kulturpolitisk styrning som kan och bör undvikas. Det är utifrån denna bedömning som nedanstående rekommendationer är formulerade.

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

- Att regeringen i större utsträckning låter idealet om konstnärlig frihet vara vägledande i styrningen av de statliga bidragsgivarna på kulturområdet. Kulturanalys rekommenderar att regeringen tydliggör att statliga bidragsgivares uppdrag att integrera och arbeta med olika horisontella perspektiv inte avser bedömningar eller värderingar av konstnärligt innehåll. Kulturanalys rekommenderar också regeringen att avstå från styrning som kan tolkas som att särskilda perspektiv ska främjas eller uppmuntras i konstnärligt och kulturellt innehåll.
- Att de bidragsgivande myndigheterna blir noggrannare i hur de kommunicerar och formulerar sig i relation till frågor som knyter an till bedömningsprocesser. Kulturanalys rekommenderar myndigheterna att avstå från skrivningar som kan tolkas som att särskilda perspektiv efterfrågas i det konstnärliga innehållet. Det bör vara en överordnad ambition i kommunikationen med konstnärer och kulturskapare att inte styra enskilda sökande med avseende på den konstnärliga idén eller det konstnärliga innehållet.
- Att regioner, men även kommuner i olika utsträckning, tydliggör sin hållning i frågor om konstnärlig frihet. I detta sammanhang bör de avstå från uppdrag, kriterier och satsningar som anger efterfrågade samhällseffekter eller särskilda ämnen eller perspektiv i det konstnärliga innehållet. I relation till principen om armlängds avstånd bör regioner och kommuner i större utsträckning använda sig av externa sakkunniga i bedömningsprocesser. De bör också se över

möjligheterna att i större utsträckning inkludera icke-politisk representation i regionala och kommunala kulturinstitutioners styrelser.

Referenser

- Aghed, Jonas. 2021. Sundeen och Blomgren borde granska hoten istället. *Biblioteksbladet*, 2021-04-01.
- Arboga kommun. 2021. *Policy för stöd till organisationer i Arboga kommun*. Hämtad 2021-05-06.
- Bah Kuhnke, Alice. 2018. Jag har ökat stödet till den fria konsten. *Aftonbladet*, 2018-02-21.
- Beckman, Ludvig. 2016. *Självzensur, yttrandejämlighet och yttrandefrihet*. Konstnärsnämndens skriftserie 2016:2.
- Björkman, Anders Q. 2019. SD:s och vänsterns konstsyn slående lik. *Svenska Dagbladet*, 2019-09-17.
- Blomgren, Roger. 2012. Autonomy or democratic cultural policy: that is the question. *International Journal of Cultural Policy*, vol. 18, no 5, s. 519–529.
- Blomgren, Roger & Johannisson, Jenny. 2014. Varför regional kulturpolitik? Legitimeringsberättelser i svenska regioner. *Sociologi I Dag*, årgång 44, nr 1, s. 39–65.
- Blomgren, Roger & Johannisson, Jenny. 2015. Kulturpolitik, styrning och legitimitet i svenska regionala kulturplaner. I Lindqvist & Lorentzen (red) *Kultur för regional utveckling*. Gränslös Nr 5. Lund.
- Blåarsymfonikerna. 2015. *Stadgar Ideella föreningen Stockholm Läns Blåarsymfoniker*. Hämtad 2020-12-10.
- Bohman, Therese. 2019. Det är inte bara SD som vill bestämma över konsten. *Expressen*, 2019-09-19.

- Bollebygdskommun. 2013. *Kopia av Riktlinjer för kommunens stöd till föreningar*. Hämtad 2020-09-29.
- Bollnäs kommun. 2016. *Bollnäs kommuns Kulturprogram 2015–2020*. Hämtad 2020-06-18.
- Dagens Nyheter, ledare. 2018. Sverige behöver en kulturrevolution – mot politiken. *Dagens Nyheter*, 2018-02-20.
- Dahl Haugsevje, Åsne, Torvik Heian, Mari, Stavrum, Heidi & Aasen Leikvoll, Gunn Kristin. 2020. Begrunnelser for lokal kreativ næring: Instrumentell kulturpolitikk som tilslørende begrep. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, vol. 23, nr 2, s. 86–103.
- DIK. 2019. *Samhället drar sig tillbaka – en rapport om arbetsmiljön på våra bibliotek*.
- Farran-Lee, Lydia. 2018. Politiker hotar att dra in bidrag till förening efter komikerbokning. *SVT Nyheter*, 2018-07-26.
- Forssell, Staffan. 2018. Jag blir skrämdd av DN:s försök till kulturrevolution. *Dagens Nyheter*, 2018-02-20.
- Frenander, Anders. 2010. *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Borås: Valfrid.
- Gävle kommun. 2020. *Kulturpolitiskt program för Gävle kommun*. Hämtad 2020-10-13.
- Göteborgs Stad. 2013. *Göteborgs Stads kulturprogram. Version 2.0*. Hämtad 2020-06-29.
- Göteborgs Stad. 2018a. *Kulturnämndens riktlinjer för kulturstöd till det fria kulturlivet*. Hämtad 2020-06-29.
- Göteborgs Stad. 2018b. *Pressmeddelande: Göteborgs Stad ställer in visningen av Burka songs 2.0*. Hämtad 2020-08-04.

- Göteborgs Stad. 2019. *Budget 2020. Göteborgs Stad*. Hämtad 2020-06-29.
- Göteborgs Stad. 2021. *Granskning och beslut*. Hämtad 2021-05-06.
- Hagström, Johanna. 2018. ”Inte aktuellt att dra in stödet till Litteraturhuset”. *Göteborgs-Posten*, 2018-03-30.
- Haimi, Elina. 2019. Gatukonstfestivalens krav: Konsten ska vara fredlig och samhällspositiv. SVT, 2019-09-05.
- Hagfors kommun. 2020. *Delegeringsordning Kommunstyrelsen*. Hämtad 2020-06-18.
- Haninge kommun. 2014. *Kulturpolitiskt program för Haninge kommun 2015–2020*. Hämtad 2020-10-09.
- Haninge kommun. 2017. *Reglemente för föreningsbidrag för ideella föreningar i Haninge kommun*. Hämtad 2020-06-09.
- Haninge kommun. 2019a. *Kultur- och demokratinämndens delegationsordning*. Hämtad 2020-06-09.
- Haninge kommun. 2019b. *Kultur- och demokratinämndens strategi och budget 2019–2020*. Hämtad 2020-06-09.
- Haninge kommun. 2019c. *Kultur- och fritidsnämndens årsredovisning 2018*. Hämtad 2020-10-09.
- Hedemora kommun. 2016. *Bidragssnormer. Föreningsverksamhet kultur- och fritid*. Hämtad 2020-06-10.
- Hedemora kommun. 2019. *Fritids- och kulturpolitisk strategi 2019–2022*. Hämtad 2020-06-10.
- Hedemora kommun. 2020. *Ansökan Föreningsbidrag*. Hämtad 2020-06-10.

- Hillman Chartrand, Harry & McCaughey, Claire. 1989. The arm's length principle and the arts: An international perspective – past, present and future. I Cummings, Milton C. & Schuster, J. Mark (red.). *Who's to pay for the arts? The international search for models of arts support*. New York: ACA Books.
- Hermansson. 2018a. Jag var själv med i processen för att stoppa Burka Songs. *Expressen*, 2018-03-08.
- Hermansson. 2018b. *Dalta inte med extremister*. Hämtad 2020-08-03.
- Hermansson. 2018c. *Extremismen måste motarbetas*. Hämtad 2020-08-03.
- Hermansson. 2018d. *Låt inte extremister hämma stan*. Hämtad 2020-08-03.
- Hermansson. 2018e. *Nej, skattepengar ska inte göda extremism*. Hämtad 2020-08-03.
- Hässelholms kommun. 2018. *Sammanträdesprotokoll*, Kulturnämnden 2018-08-29. Hämtad 2020-11-09.
- Hässelholms kommun. 2019. *Delegationsordning för kultur- och fritidsnämnden*. Hämtad 2020-06-30.
- Höjendal, Kristina. 2018. Politiker kritiska: ”Så dåligt omdöme”. *Norra Skåne*, 2018-07-25.
- Jacobsson, Bengt. 2014. *Kulturpolitik: Styrning på avstånd*: Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Lars Anders. 2017. *Att dansa efter maktens pipa: Kultur i politikens tjänst*. Stockholm: Timbro.
- Johansson, Sven Anders. 2021. *Litteraturens slut*. Göteborg: Glänta Produktion.

- Jämställdhetsmyndigheten. 2021. Vägledning. Stöd för att planera, organisera och följa upp arbetet med jämställdhetsintegrering.
- Järfälla kommun. 2019a. Sammanträdesprotokoll, Kultur-, demokrati- och fritidsnämnden 2019-09-24. Hämtad 2021-05-06.
- Järfälla kommun. 2019b. Sammanträdesprotokoll 2019-10-07 Kommunstyrelsen. Hämtad 2020-08-06.
- Jönsson, Sofia Lilly. 2018. Inget i Wongs artikel visar att litteraturanslagen är politiserade. Svenska Dagbladet, 2018-02-20.
- Karlsson, David. 2003. En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Konstnärsnämnden. u.å.a. Anmäl intresse att delta i en arbetsgrupp. Hämtad 2021-05-10.
- Konstnärsnämnden. u.å.b. Information om projektbidrag inom Musik. Hämtad 2021-01-23.
- Konstnärsnämnden. u.å.c. Projektbidrag – Teater Film. Hämtad 2020-01-23.
- Konstnärsnämnden. u.å.d. Arbetsstipendium och långtidsstipendium – bild- och formkonstnärer. Information och ansökningsblankett. Hämtad 2021-01-23.
- Konstnärsnämnden. u.å.e. Information om Arbets- och långtidsstipendium inom Musik 2020. Hämtad 2021-01-23.
- Konstnärsnämnden. u.å.f. Information om projektbidrag inom musik. Hämtad 2021-01-23.
- Konstnärsnämnden. u.å.g. Projektbidrag – redovisning. Hämtad 2021-01-23.

Konstnärsnämnden. u.å.h. *Kulturbryggan Projektbidrag*. Hämtad 2020-03-13.

Konstnärsnämnden. u.å.i. *Kulturbryggan Projektbidrag*. Hämtad 2021-05-30.

Konstnärsnämnden. u.å.j. *Kulturbryggan Strukturbidrag*. Hämtad 2020-03-13.

Konstnärsnämnden. 2013. *Handlingsplan för jämställdhetsintegrering* (dnr KN 2013/1018).

Konstnärsnämnden. 2015a. *Resultatredovisning, Jämställdhetsintegrering i myndigheter 2014* (dnr KN Dnr 2013/705).

Konstnärsnämnden. 2015b. *Handlingsplan för jämställdhetsintegrering på Konstnärsnämnden 2015-2018* (dnr KN2015/5440).

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

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

Konstnärsnämnden. 2019a. *Kulturbryggans projektbidrag*. Hämtad 2020-01-23:

Konstnärsnämnden. 2019b. *Kulturbryggans strukturbidrag*. Hämtad 2020-01-23.

Konstnärsnämnden. 2020a. *Arbetsordning*. KN Adm 2020/24.

Konstnärsnämnden. 2020b. *Konstnärsnämndens bedömning av verksamhetens bidrag till genomförandet av Agenda 2030*.

Konstnärsnämnden. 2020c. *Konstnärsnämndens årsredovisning 2019*.

- Konstnärsnämnden. 2020d. *Långtidsstipendier*. Hämtad 2020-01-23.
- Konstnärsnämnden. 2020e. *Arbetsstipendium inom bild och form*. Hämtad 2020-01-23.
- Konstnärsnämnden. 2020f. *Musik*. Hämtad 2020-01-23.
- Konstnärsnämnden. 2021. *Konstnärsnämndens årsredovisning 2020*.
- Kulturdepartementet. 2016. *Uppdrag till Statens kulturråd om att genomföra kunskapshöjande insatser kring hur verksamheter som förmedlar konst och kultur kan synliggöra normer och utmana negativa stereotyper* (dnr Ku2016/01670/DISK).
- Kulturdepartementet. 2017. *Uppdrag till Statens kulturråd att genomföra en nationell översyn av området kultur och hälsa* (dnr Ku2016/01220/KO, Ku2017/00617/KO, Ku2017/02538/KO).
- Kulturdepartementet. 2018a. *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Statens kulturråd*.
- Kulturdepartementet. 2018b. *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Konstnärsnämnden*.
- Kulturdepartementet. 2018c. *Riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Svenska Filminstitutet 2019*.
- Kulturdepartementet. 2018d. *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseenden anslagen 1.2, 2:1; 5:2, 7:3, 8:2, 8:3, 10:1, 11:1 och 11:3*.
- Kulturdepartementet. 2019a. *Uppdrag till Myndigheten för kulturanalys att göra en översyn av den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten* (dnr Ku2019/01972/KO).
- Kulturdepartementet. 2019b. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens musikverk*.

Kulturdepartementet. 2019c. Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Nämnden för hemslöjdsfrågor.

Kulturdepartementet. 2019d. Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens kulturråd.

Kulturdepartementet. 2019e. Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Konstnärsnämnden.

Kulturdepartementet. 2019f. *Riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Svenska Filminstitutet för budgetåret 2020.*

Kulturdepartementet. 2019g. Kompletterande riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Svenska Filminstitutet 2019 (dnr Ku2019/00623/MF).

Kulturdepartementet. 2020a. Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens kulturråd.

Kulturdepartementet. 2020b. Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Konstnärsnämnden.

Kulturdepartementet. 2020c. *Riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Svenska Filminstitutet för budgetåret 2021.*

Kulturrådet. u.å.a. Våra arbetsgrupper. Hämtad 2021-05-03.

Kulturrådet. u.å.b. Våra referensgrupper. Hämtad 2021-05-03.

Kulturrådet. u.å.c. Vill du bli ledamot i en arbetsgrupp eller referensgrupp? Hämtad 2021-05-03.

Kulturrådet. u.å.d. Så fattar vi beslut. Hämtad 2021-05-03.

Kulturrådet. u.å.e. Villkor för bidrag från Kulturrådet. Hämtad 2021-05-03.

Kulturrådet. u.å.f. Fri scenkonst – Verksamhetsbidrag. Hämtad 2020-01-22.

- Kulturrådet. u.å.g. *Ansökan om projektbidrag scenkonst*. Hämtad: 2020-01-23.
- Kulturrådet. u.å.h. *Redovisning fri scenkonst, internationellt turnébidrag, projektbidrag och verksamhetsbidrag*. Hämtad: 2020-01-22.
- Kulturrådet. u.å.i. *Ansökan om verksamhetsbidrag för regional kulturverksamhet i region Stockholm*. Hämtad 2020-01-23.
- Kulturrådet. u.å.j. *Redovisning av bidrag regional teater-dans- och musikverksamhet*. Hämtad 2020-01-22.
- Kulturrådet. 2015a. *Handlingsplan för jämställdhetsintegrering 2016–2018*.
- Kulturrådet. 2015b. *Kulturrådets internationella strategi 2016–2018*.
- Kulturrådet. 2016. *Strategi för Kulturrådets arbete med lika rättigheter och möjligheter 2016–2018*.
- Kulturrådet. 2018a. *Delredovisning jämställdhetsintegrering 2018*.
- Kulturrådet. 2018b. *Strategi för Kulturrådets arbete med kultur för barn och unga 2018–2021*.
- Kulturrådet. 2018c. *Nationella minoriteters kultur. Hur Kulturrådet verkar för det samiska folkets och nationella minoritets kultur*.
- Kulturrådet. 2018d. *Riktlinjer för statsbidrag till musikarrangörer*.
- Kulturrådet. 2018e. *Riktlinjer för statsbidrag till kulturtidskrifter*.
- Kulturrådet. 2019a. *Riktlinjer för statsbidrag till musikutgivning*.
- Kulturrådet. 2019b. *Fria teatergrupper, projektbidrag, 3:e fördelningen 2019*. KUR 2019/11.

- Kulturrådet. 2019c. Fria teatergrupper, verksamhetsbidrag 2020. KUR 2019/1276.
- Kulturrådet. 2019d. Fria teatergrupper, andra fördelningen 2020. KUR 2019/5083.
- Kulturrådet. 2020a. Årsredovisning 2019.
- Kulturrådet. 2020b. Hbtq i kulturen. Hämtad 2020-02-18.
- Kulturrådet. 2020c. Jämställdhet – Vårt uppdrag. Hämtad 2020-02-18.
- Kulturrådet. 2020d. Kulturrådets återslaggning av uppdrag att bedöma verksamhetens bidrag till genomförandet av Agenda 2030 för 2019.
- Kulturrådet. 2020e. Kulturrådets riktlinjer för projektbidrag till aktörer inom bildkonst, form och konsthantverk.
- Kulturrådet. 2020f. Genomlysning av kultursamverkansmodellen. Styrelserapport 2018:4.
- Kulturrådet. 2021a. Årsredovisning 2020.
- Kulturrådet. 2021b. Verksamhetsbidrag till regional kulturverksamhet i Region Stockholm. Hämtad 2020-05-10.
- Lagercrantz Spindler, Ylva. 2019. Ylva Lagercrantz Spindler: Vi befinner oss farligt nära kultursensur. Svenska Dagbladet, 2019-09-06.
- Landstinget Västernorrland. 2017. Aktieägaravtal Scenkonst Västernorrland.
- Lilla Edets kommun. 2020. Kultur- och fritidsnämndens protokoll 2020-09-29. Hämtad 2021-04-22.
- Lind, Kristoffer. 2018. Viljan att vara god leder till politisk styrning. Svenska Dagbladet, 2018-02-23.

- Linderborg, Åsa. 2018. Staten ska inte åsiktskorrigera. *Aftonbladet*, 2018-02-21.
- Lindsköld, Linnéa. 2013. *Betydelsen av kvalitet: en studie av diskursen om statens stöd till ny, svensk skönlitteratur 1975–2009*. Borås: Valfrid.
- Lindsköld, Linnéa. 2018. Illavarslande när politiker ifrågasätter kulturyttringar. *Arbetet*, 2018-09-07.
- Linköpings kommun. 2011. *Bidragsregler för kulturverksamhet i Linköpings kommun*. Hämtad 2020-06-08.
- Linköpings kommun. 2019. *I samtiden för framtiden. Kulturpolitiskt program för Linköpings kommun*. Hämtad 2020-06-08.
- Lysekils kommun. 2018a. *Kultur- och fritidspolitiskt program 2018–2020*. Hämtad 2020-06-09.
- Lysekils kommun. 2018b. *Riktlinjer för tilldelning av priser och stipendium inom kultur- och fritidsområdet*. Hämtad 2020-10-28.
- Lysekils kommun. 2021. *Kommunala bidrag till organisationer inom utbildningsnämndens ansvarsområde*. Hämtad 2021-05-05.
- Malmö Stad. 2015. *Malmö Kulturstrategi 2014–2020*. Hämtad 2020-06-17.
- Malmö Stad. 2017a. *Malmö stads kulturstöd – bestämmelser*. Hämtad 2020-06-17.
- Malmö Stad. 2017b. *Handlingsplan för kulturstrategi 2016–2018*. Hämtad 2020-09-10.
- Mangset, Per, Kangas, Anita, Skot-Hansen, Dorte & Vestheim, Geir. 2008. Nordic cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, vol. 14, nr 1, s. 1–5.

- Mangset, Per. 2009. The Arm's Length Principle and the Art Funding System: A Comparative Approach. I Pyykkönen, Matti, Simainen, Niina & Sokka, Sakarias (red). *What about Cultural Policy? Interdisciplinary Perspectives on Culture and Politics*. Jyväskylä: Minerva.
- Mangset, Per. 2010. Kulturpolitiska modeller i Västeuropa. I Frenander (red) *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Borås: Valfrid.
- Mangset, Per. 2015. Om den korporative tradisjonen i nordisk kulturpolitikk. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, vol 18, nr 1, s. 41–65.
- Mariestads kommun. 2015. *Kulturplan Mariestad 2015–2020*. Hämtad 2020-06-08.
- Mariestads kommun. 2018. *Regler för kommunalt föreningsbidrag*. Hämtad 2020-06-08.
- Mark, Eva. 2016. *Konstnärlig kvalitet med demokratiska perspektiv. Jämställdhetsintegrerad bedömning av ansökningar om bidrag och stipendier*. Konstnärsnämndens skriftserie 2016:1.
- Mattiasson Saarinen, Ingrid. 2018. Är det för att provocera som Helsingborg bjuder in Horace Engdahl? *Sydsvenskan* 2018-10-30.
- Musikverket. 2015. *Handlingsplan för jämställdhetsintegrering på Musikverket 2015–2018*.
- Musikverket. 2021. *Årsredovisning 2020*.
- Myndigheten för kulturanalys. 2014. *Att bidra till (ny)skapande kultur: En utvärdering av Kulturbryggan och Musikplattformen*. Rapport 2014:4.

- Myndigheten för kulturanalys. 2016. *Hotad kultur? En undersökning om hot, trakasserier och våld mot konstnärer och författare i Sverige*. Rapport 2016:3.
- Myndigheten för kulturanalys. 2019a. *Kulturanalys 2019. En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*. Rapport 2019:1.
- Myndigheten för kulturanalys. 2019b. *Kultur i demokratins tjänst: En utvärdering av satsningen Äga rum*. Rapport 2019:2.
- Myndigheten för kulturanalys. 2020a. *Samhällets utgifter för kultur 2019. Kulturfakta 2020:3*.
- Myndigheten för kulturanalys. 2020b. *Främjas filmen? En översyn av filmområdet i kultursamverkansmodellen*. Rapport 2020:2.
- Myndigheten för kulturanalys. 2020c. *Kulturanalys 2020. En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*. Rapport 2020:1.
- Myndigheten för kulturanalys 2021. *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet*. Delredovisning 2021-04-15.
- Nacka kommun. 2016. *Riktlinjer för kulturstöd*. Hämtad 2020-06-29.
- Nacka kommun. 2019. *Wall Street Nacka 2019*. Hämtad 2020-08-05.
- Nathansson, Calle. 2018. Skapande frihet bäst medicin mot hårdare tag. *Dagens Nyheter*, 2018-03-21.
- Norberg, Johan. 2018. Orbánskt. Skydda litteraturen mot alla pekpinnar! *Dagens Nyheter*, 2018-02-19.
- Norrlandsoperan. 2021. *Årsredovisning 2020. Norrlandsoperan*.

- Nyköpings kommun. 2020. Kulturpolitisk policy för Nyköpings kommun.
Hämtad 2020-06-08.
- Nämnden för hemslöjdsfrågor. 2019. *Verksamhetsredogörelse 2019*.
- Nämnden för hemslöjdsfrågor. 2021. *Verksamhetsredogörelse 2020*.
- Näringsdepartementet. 2014. *Uppdrag att ta fram långsiktiga strategier för myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet under perioden 2014–2020*. Dnr N2014/2501/RT.
- Petersson, Olof. 2019. *Den offentliga makten*. Lund: Studentlitteratur.
- Proposition 1974:28. *Den statliga kulturpolitiken*.
- Proposition 1996/97:3. *Kulturpolitik*.
- Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*.
- Proposition 2009/10:183. *Avveckling av inkomstgarantier för konstnärer*.
- Proposition 2015/16:132. *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*.
- Proposition 2016/17:171. *En ny kommunallag*.
- Proposition 2019/20:1. *Budgetproposition för 2020. Utgiftsområde 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid*.
- Proposition 2019/20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.
- Proposition 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid*.
- Rauterberg, Hanno. 2019. *Hur fri är konsten? Den nya kulturstriden och liberalismens kris*. Göteborg: Daidalos.
- Regeringskansliet. u.å. *Regeringens chefspolicy för myndighetschefer. Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen*.

- Regeringskansliet. 2014. *En strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.*
- Regeringskansliet. 2015. *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.*
- Regeringskansliet. 2016. *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser.*
- Region Blekinge. 2018. *Villkor för regionalt verksamhetsstöd – Musik i Blekinge.*
- Region Blekinge. 2019. *Regionplan 2020–2022 med budget för 2020.*
Hämtad 2020-02-04.
- Region Dalarna. 2003. *Stiftelseurkund för Stiftelsen Länsteatern i Dalarna.*
- Region Dalarna. 2018. *Dalarnas regionala kultur- och bildningsplan 2019–2022.* Hämtad 2020-02-13.
- Region Dalarna. 2019. *Uppdragsöverenskommelse mellan Musik i Dalarna och Region Dalarna för år 2019 under planperioden 2019–2022.*
Hämtad 2020-08-21.
- Region Gotland. 2016. *Region Gotland kulturplan 2017–2020.*
Hämtad 2020- 02-04.
- Region Gotland. 2017. *Reglemente för regionstyrelsen.*
Hämtad 2020-06-16.
- Region Gävleborg. 2000. *Stadgar för stiftelsen Folkteatern i Gävleborgs län.*
- Region Gävleborg. 2017. *Reglementen för regionstyrelsen och nämnder.*
- Region Gävleborg. 2018a. *Regional kulturplan Gävleborg 2019–2021 – När konstens och kulturens egenvärde möter samhällsutveckling.*
Hämtad 2020-02-13.

- Region Gävleborg. 2018b. *Uppdragsöverenskommelse 2019 – Folkteatern Gävleborg*. Hämtad 2020-05-18.
- Region Gävleborg. 2021. *Tematiska uppdrag*. Hämtad 2021-05-06.
- Region Halland. 2016. *Hallands kulturplan 2017–2020*. Hämtad 2020-02-10.
- Region Jämtland-Härjedalen. 2018. *Kulturplan 2019–2022*. Hämtad 2020-02-14.
- Region Jämtland-Härjedalen. 2019. *Delegationsbestämmelser för regionala utvecklingsnämnden i Region Jämtland Härjedalen 2019-2022*. Hämtad 2020-05-27.
- Region Jönköpings län. 2017. *Regional kulturplan 2018–2020 Jönköpings Län*. Hämtad 2020-02-10.
- Region Jönköpings län. 2019. *Uppdragsbeskrivning. Smålands Musik och Teater 2018–2020*. Hämtad 2020-10-05.
- Region Jönköpings län. 2021. *Projektbidrag kultur*. Hämtad 2021-04-07.
- Region Kronoberg. 2017. *Regional kulturplan för Kronobergs Län 2018–2020*. Hämtad 2020-02-04.
- Region Kronoberg. 2019. *Delegationsordning för regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, regionala utvecklingsnämnden, trafikinämnden, kulturnämnden och Grimslövs folkhögskolas styrelse i Region Kronoberg*. Hämtad 2020-06-16.
- Region Norrbotten. u.å. *Ägardirektiv för Filmpool Nord AB*. Hämtad 2020-06-02.
- Region Norrbotten. 2015. *Bolagsordning för Filmpool Nord AB*.
- Region Norrbotten. 2018a. *Reglemente för regionala utvecklingsnämnden*.

- Region Norrbotten. 2018b. *Dans i Nord–Uppdrag*.
- Region Skåne. 2015. *Regional kulturplan för Skåne 2016–2020*. Hämtad 2019-08-07.
- Region Skåne. 2017. *Ägardirektiv för Film i Skåne AB*.
- Region Skåne. 2020. *Att söka utvecklingsbidrag*. Hämtad 2021-04-07.
- Region Sörmland. 2018. *Verksamhetsplan med budget. Scenkonst Sörmland 2019*.
- Region Uppsala. 2018a. *Uppdaterad förteckning över bidrag vid kultur och bildning*.
- Region Uppsala. 2018b. *Överenskommelse med Stiftelsen Musik i Uppland avseende år 2019*.
- Region Värmland. 2004. *Stadgar för stiftelsen Värmlandsoperan*.
- Region Värmland. 2016. *Värmlands kulturplan 2017–2020. En ökad kulturell delaktighet*. Hämtad 2020-05-28.
- Region Värmland. 2019. *Kultur- och bildningsnämnd. Reglemente*.
- Region Värmland. 2021. *Ansökan om bidrag inom kulturområdet*. Hämtad 2021-05-06.
- Region Västerbotten. u.å. *Ägardirektiv. Norrlandsoperan AB*.
- Region Västernorrland. 2018. *Kulturplan Västernorrland 2019–2022*. Hämtad 2020-02-14.
- Region Västernorrland. 2019. *Ägardirektiv för Scenkonst Västernorrland AB*.
- Region Västernorrland. 2021a. *Ansökan om regionalt verksamhetsbidrag*. Hämtad 2021-05-06.

- Region Västernorrland. 2021b. *Ansökan om projektstöd inom kulturområdet*. Hämtad 2021-05-06.
- Region Västmanland. 2018. *Regional Kulturplan för Västmanland 2019–2022*. Hämtad 2020-02-12.
- Region Örebro län. 2019. *Örebro läns kulturplan 2020–2023*. Hämtad 2020-02-22.
- Region Östergötland. 2015. *Bolagsordning för Scenkonstbolaget i Östergötland AB*.
- Region Östergötland. 2016a. *Kulturplan för Östergötland 2016–2019*. Hämtad 2020-04-23.
- Region Östergötland. 2016b. *Regionalt uppdrag för Östgötamusiken 2016–2019*.
- Region Östergötland. 2018. *Samarbetsavtal för Östgötamusiken 2019*.
- Region Östergötland. 2020. *Uppdragsbeskrivning och verksamhetsbeställning till Scenkonst Öst inom ramen för kultursamverkansmodellen för 2020–2023*.
- Røyseng, Sigrid, De Paoli, Donatella & Wennes, Grete. 2020. As You like it! How Performance Measurement Affects Professional Autonomy in the Norwegian Public Theater Sector. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*. Vol 50, nr 1, pp 52–66.
- Salmaso. 2018. Hässleholms politiker ifrågasätter kulturföreningsbidrag. *Sveriges Radio* 2018-07-26.
- Sametinget. 2018a. *Sametingets arbetsordningar. Arbetsordning för Sametingets styrelse och nämnder*.
- Sametinget. 2018b. *Kulturpolitiskt handlingsprogram 2018–2021*.

Sametinget. 2021. *Årsredovisning 2020*.

SFS 1962:652. *Förordning om Sveriges författarfond*.

SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform*.

SFS 1976:528. *Förordning om bidrag till konstnärer*.

SFS 1982:600. *Förordning om Sveriges bildkonstnärsfond*.

SFS 1988:950. *Kulturmiljölag*.

SFS 1989:500. *Förordning om vissa särskilda insatser på kulturområdet*.

SFS 1990:782. *Arkivlag*.

SFS 1991:433. *Jämställdhetslag*.

SFS 1992:339. *Lag om proportionellt valsätt*.

SFS 1992:1433. *Sametingslagen*.

SFS 1994:1220. *Stiftelselag*.

SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*.

SFS 2002:1091. *Förordning om litteraturpriset till Astrid Lindgrens minne*.

SFS 2007:515. *Myndighetsförordning*.

SFS 2007:1193. *Förordning med instruktion för Nämnden för
hemslöjdsfrågor*.

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

SFS 2007:1436. *Förordning om statsbidrag till kulturell verksamhet i
skolan*.

SFS 2008:567. *Diskrimineringslag.*

SFS 2010:630. *Lag om regionalt utvecklingsansvar.*

SFS 2010:800. *Skollag.*

SFS 2010:900. *Plan- och bygglag.*

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

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

SFS 2011:317. *Förordning om statsbidrag till nyskapande kultur.*

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

SFS 2012:516. *Förordning om statsbidrag till det fria kulturlivet inom teater-, dans- och musikområdet.*

SFS 2012:517. *Förordning om statsbidrag till kulturella ändamål.*

SFS 2013:801. *Bibliotekslag.*

SFS: 2016:406. *Förordning om statsbidrag till kulturverksamheter i vissa bostadsområden 2016–2018.*

SFS 2016:989. *Förordning om statsbidrag till film.*

SFS 2017:30. *Hälso- och sjukvårdslag.*

SFS 2017:563. *Museilag.*

SFS 2017:583. *Förordning om regionalt tillväxtarbete.*

SFS 2017:725. *Kommunallag.*

SFS 2019:1269. *Förordning om statsbidrag till konstnärer.*

- SFS 2020:337. *Förordning om statsbidrag till aktörer inom bildkonst, form och konsthantverk.*
- Skr. 2020/21:109. *Politik för konstnärers villkor.*
- Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.*
- SOU 2009:16. *Betänkande av Kulturutredningen. Grundanalys.*
- SOU 2010:11. *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet.*
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden.*
- SOU 2018:23. *Konstnär – oavsett villkor.*
- Statskontoret. 2017. *Myndighetsanalys av Konstnärsnämnden. 2017:2.*
- Statskontoret. 2019. *Från filmavtal till statlig filmpolitik. En analys av verksamheten vid svenska Filminstitutet. 2019:9.*
- Stockholms Läns Landsting. 2018. *Kulturstrategi för Stockholmsregionen. Hämtad 2020-03-30.*
- Storfors kommun. 2016. *Reglemente för stöd till föreningar i Storfors kommun 2016–2020. Hämtad 2020-06-16.*
- Strömsunds kommun. 2016. *Kultur- och fritidsplan 2017–2019. Hämtad 2020-06-16.*
- Sundbybergs stad. 2016. *Sundbybergs stads regler för stöd till föreningslivet. Hämtad 2020-06-08.*
- Sundbyberg stad. 2018. *Delegationsordning för kultur- och fritidsnämnden. Hämtad 2020-06-09.*

- Sunbybergs stad. 2020. *Kulturpolitiskt program för Sundbybergs stad*. Hämtad 2020-06-09.
- Sundeen, Johan & Blomgren, Roger. 2019. Kulturlivets tillrättaläggare. *Axess*, nr 7, s. 22–27.
- Sundeen, Johan & Blomgren, Roger. 2020. Offentliga bibliotek som arena för aktivism. En fallstudie av vänsterpolitisk biblioteksideologi på 1970- och 2010-talen. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*. Årgång 23, nr 2, s. 159–179.
- Sundeen, Johan & Blomgren, Roger. 2021. Bibliotekarier – inte vilka byråkrater som helst. *Biblioteksbladet* 2021-03-31.
- Svenska Filminstitutet. 2015a. *Handlingsplan för breddad representation och tillgänglighet*.
- Svenska Filminstitutet. 2015b. *Svensk films representation av Sverige. En kvantitativ och kvalitativ studie av representation av olika grupper i långa svenska spelfilmer som hade premiär 2014*.
- Svenska Filminstitutet. 2016. *Mål 2020: En jämställd filmproduktion, både framför och bakom kameran*.
- Svenska Filminstitutet. 2017a. *Mål för ny svensk film*.
- Svenska Filminstitutet. 2017b. *Bestämmelser för produktionsstöd*.
- Svenska Filminstitutet. 2018. *Han, hon och pengarna. Jämställdhetsrapport 2018*.
- Svenska Filminstitutet. 2019a. *Filminstitutets strategi för bred representation*.
- Svenska Filminstitutet. 2019b. *Filminstitutets barn- och ungdomsstrategi*.
- Svenska Filminstitutet. 2020a. *Filmåret i siffror 2019*.

- Svenska Filminstitutet. 2020b. *Generella villkor för stöd till film.*
- Svenska Filminstitutet. 2020c. *Stöd till utveckling av filmprojekt – Manussatsning 2019–2020.*
- Svenska Filminstitutet. 2020d. *Stöd till utveckling av filmprojekt – Svensk ungdomsfilm.*
- Svenska Filminstitutet. 2020e. *Stöd till produktion av filmprojekt – Lång spelfilm.*
- Svenska Filminstitutet. 2020f. *Stöd till produktion av filmprojekt – Dokumentärfilm.*
- Svenska Filminstitutet. 2020g. *Stöd till produktion av filmprojekt – Kortfilm.*
- Svenska Filminstitutet. 2021. *Resultatredovisning 2020.*
- Sveriges författarfond. 2018. *Arbetsordning för Sveriges författarfond.*
- Sveriges författarfond. 2020. *Verksamhetsberättelse för år 2019 med ekonomisk redovisning.*
- Sveriges författarfond. 2021. *Verksamhetsberättelse för år 2020 med ekonomisk redovisning.*
- Sveriges riksdag. 2019. *Politisk styrning av kulturen. Interpellation 2018/19:189 av Lotta Finstorp.*
- Sölvesborgs kommun. 2019. *Handlingsprogram. Så ska Sölvesborg styras 2019–2022.*
- Tranemo kommun. 2017. *Kulturstrategi.* Hämtad 2020-06-16.
- Uddevalla kommun. 2017. *Kulturplan 2016–2020 för Uddevalla kommun. Kulturen i Bohusläns hjärta.*

- Uddevalla kommun. 2020. *Kultur och fritids delegationsordning*.
- Upchurch, Anna R. 2016. *The Origins of the Arts Council Movement: Philanthropy and Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Uppsala kommun. 2014. *Riktlinjer för kulturnämndens stöd*.
- Uppsala kommun. 2015. *Motion om borttagning av DDR-motiv i Carolinabacken*. Dnr: KSN-2015-2153.
- Uppsala kommun. 2016a. *Interpellation av Stefan Hanna (C) om DDR-motivet I Carolinabacken*. Dnr: KSN-2015-2177.
- Uppsala kommun. 2016b. *Motion angående DDR-konsten*. Dnr: KSN-2016-0247.
- Uppsala kommun. 2016c. *Sammanträdesprotokoll, Kommunfullmäktige 2016-11-07–08*. Hämtad 2021-05-10.
- Uppsala kommun. 2020. *Kulturpolitiskt program för Uppsala kommun*. Hämtad 2020-06-30.
- Vestheim, Geir. 2005. *Arkitektmodellen i kulturpolitikken – eksempla Frankrike og Sverige*. Opublicerad artikel.
- Vestheim, Geir. 2008. *All kulturpolitikk er instrumentell*. I Beckman, Svante och Månsson, Sten (red) *Kultursverige 2009: Problemanalys och statistik*. Linköping: Linköpings universitet, SweCult.
- Vestheim, Geir. 2012. Cultural Policy-making: negotiations in an overlapping zone between culture, politics and money. *International Journal of Cultural Policy*, vol 18, nr 5, s. 530–544.
- Värnamo kommun. 2017. *Policy för konstnärlig gestaltning enligt enprocentsregeln*.
- Värnamo kommun. 2019. *Årsredovisning 2019*.

- Västmanlands län. 2012a. *Förbundsordning för Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken*.
- Västmanlands län. 2012b. *Förbundsordning för Kommunalförbundet Västmanlands Teater*.
- Västra Götalandsregionen. 2017. *Uppdragsbaserat verksamhetsstöd till Regionteater Väst AB 2018–2020*. Hämtad 2020-01-30.
- Västra Götalandsregionen. 2019. *Kulturstrategi Västra Götaland – och regional kulturplan 2020–2023*. Hämtad 2020-01-30.
- Westrin, Stefan. 2014. Kulturkrock när populism och konst möts. *Svenska Dagbladet*, 2014-03-28.
- Wikström, Morris. 2018. Ann-Sofie Hermansson kritiserar ny visning av Burka Songs 2.0. *Sveriges Radio*, 2018-03-29.
- Wong, Ola. 2018. Förlagen larmar: Staten vill bara stödja "godkänd" litteratur. *Svenska Dagbladet*, 2018-02-17.
- Wrede, Hedvig. 2018. Kulturfestival bjuder in Horace Engdahl – kritiserar av Vänsterpartiet. *SVT*, 2018-10-31.
- Östersunds kommun. 2021. *Kulturbidrag*. Östersund: Kultur- och fritidsförvaltningen. Hämtad 2021-05-06.
- Östersunds kommun. 2020a. *Evenemangsstöd*. Hämtad 2020-06-11.
- Östersunds kommun. 2020b. *Stipendier och priser*. Hämtad 2020-10-06.
- Östra Göinge kommun 2021. *Stöd till kulturföreningar och arrangemang*. Hämtad 2021-04-22.

Bilaga 1 Dokumentstudier

Översikt över dokument på statlig nivå

Nedanstående lista omfattar de dokumenttyper och antal dokument som utgjort empiriskt underlag för den statliga delstudien. Urvalet baserar sig på dokument som var gällande under 2019, men flera av dessa dokument var gällande redan innan 2019 och flera gäller fortfarande (2021). Vi har även inkluderat vissa dokument som inte gäller längre, men som är av särskild relevans för utredningens ämne. Dokumenten har upprättats av 1) riksdag och regering eller 2) de sju bidragsgivare på statlig nivå som inkluderats i delstudien på statlig nivå, dvs. Författarfonden, Musikverket, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Konstnärsnämnden, Kulturrådet, Sametinget och Svenska Filminstitutet. När det gäller de dokument som upprättats av bidragsgivare har dokument som skildrar hela bidragsprocessen inkluderats, dvs. allt från övergripande strategier och handlingsplaner, riktlinjer för bidrag, information om bidrag och ansökningsblanketter till redovisningsblanketter och resultatredovisningar.

Dokument upprättade av riksdag och regering

- Myndighetsinstruktioner, alternativt riktlinjer eller förordning för bidragsgivare i annan form än myndighet: 7.
- Regleringsbrev: 17.
- Bidragsförordningar, alternativt lagstiftning för bidragsgivning (Sametinget): 25.
- Strategier: 2.

Dokument upprättade av bidragsgivare på statlig nivå

Författarfonden

- Organisationsbeskrivning: 1.
- Riktlinjer och instruktioner för bidrag: 3.
- Informationssidor om bidrag på webbplatsen: 3.
- Ansöknings- och redovisningsblanketter: 6.
- Verksamhetsberättelse: 1.

Musikverket

- Organisationsbeskrivning: 1.
- Strategier och handlingsplaner: 5.
- Riktlinjer och instruktioner för bidrag: 2.
- Informationssidor om bidrag på webbplatsen: 2.
- Ansöknings- och redovisningsblanketter: 4.
- Årsredovisning: 1.

Nämnden för hemslöjdsfrågor

- Organisationsbeskrivning: 1.
- Riktlinjer och instruktioner för bidrag: 3.
- Informationssidor om bidrag på webbplatsen: 3.
- Ansöknings- och redovisningsblanketter: 6.
- Årsredovisning: 1.

Konstnärsnämnden

- Organisationsbeskrivning: 1.
- Strategier och handlingsplaner: 3.
- Riktlinjer och instruktioner för bidrag: 1.
- Informationssidor om bidrag på webbplatsen: 29.
- Ansökningsblanketter: 29.
- Rapporter, uppföljning av bidragsgivningen: 3.
- Årsredovisningar: 2.

Kulturrådet

- Organisationsbeskrivning: 1.
- Strategier och handlingsplaner: 18.
- Riktlinjer och instruktioner för bidrag: 16.
- Informationssidor om bidrag på webbplatsen: 46.
- Ansöknings- och redovisningsblanketter: 92.
- Rapporter, uppföljning av bidragsgivningen: 2.
- Årsredovisningar: 2.

Sametinget

- Organisationsbeskrivning: 1.
- Strategier och handlingsplaner: 9.
- Riktlinjer och instruktioner för bidrag: 1.
- Informationssidor om bidrag på webbplatsen: 2.
- Ansöknings- och redovisningsblanketter: 2.
- Årsredovisning: 1.

Svenska filminstitutet

- Organisationsbeskrivning: 1.
- Strategier och handlingsplaner: 6.
- Riktlinjer och instruktioner för bidrag: 10.
- Informationssidor om bidrag på webbplatsen: 23.
- Ansöknings- och redovisningsblanketter: 12.
- Rapporter, uppföljning av bidragsgivningen: 6.
- Resultatredovisning: 2.

Översikt över dokument på regional nivå

Nedan listas de dokumenttyper, och antal, som utgjort huvudsakligt empiriskt underlag för den regionala delstudien. Dokumenten i studien var tillgängliga och aktuella för år 2019/2020. I enstaka fall förekommer senare dokument.

Vissa av de regionala kulturplanerna/ kulturstrategierna har reviderats under tidsperioden 2019/2020 vilket medfört att dokumentstudien inkluderat två strategidokument (det gamla och det nya).

- Regional kulturplan/ regional kulturstrategi: 25.
- Reglemente för nämnd varunder kulturpolitiska frågor hanteras: 24.
- Organisationsskiss politik – förvaltning: 21.
- Delegationsordning: 23.
- Verksamhetsplan/budget el liknande för nämnd/förvaltning: 23.
- Ytterligare policydokument: 9
- Bidragsgivning – riktlinjer och instruktioner: 62.
- Bidragsgivning – ansökningshandlingar: 20.

- Uppdragsöverenskommelse, avtal eller motsvarande som används vid regional verksamhetsfinansiering av kulturinstitutioner: 140.
- Styrdokument (Bolagsordning, Ägardirektiv, Stiftelseförordnande/urkund, Aktieägaravtal/ samarbetsöverenskommelse): 75.

Översikt över dokument på kommunal nivå

Nedan listas de dokumenttyper och antal dokument som utgjort huvudsakligt empiriskt underlag för den kommunala delstudien. Dokumenten i studien var tillgängliga och aktuell för år 2020. I enstaka fall förekommer dokument av senare datum. Ytterligare dokumenttyper hänvisas i vissa fall till i den kommunala delstudien, särskilt när enskilda kulturpolitiska händelser beskrivs.

- Kulturstrategi/kulturpolitiskt program: 21.
- Övergripande kommunala strategidokument: 12.
- Reglementen för nämnd där kulturpolitiska frågor hanteras: 33.
- Delegationsordningar: 30.
- Bidragsgivning – riktlinjer, bestämmelser, instruktioner: 126.
- Bidragsgivning – ansökningsblanketter: 71.
- Bidragsgivning – redovisningsblanketter: 5.
- Kommunala organisationsskisser: 26.
- Kommunala årsredovisningar: 26.
- Kommunala budgetdokument: 31.
- Styrdokument – kulturinstitutioner: 9.
- Kommunala konstpolicies: 15.
- Verksamhetsplaner för aktuella nämnd: 12.

Bilaga 2 Intervjuguider

Intervjuguider statlig delstudie

Intervjuguide Kulturrådets referensgrupper

1. Bakgrundsfrågor

- Namn, yrke, titel
- Vilka bedömningsgrupper sitter du i?
- Hur länge har du arbetat som sakkunnig i bidragsprocesser på kulturområdet?
- Vilka erfarenheter har du av bidragsbedömningsprocesser på kulturområdet?
- Vilka statliga myndigheter har engagerat dig för att bedöma ansökningar?
- Har du egen erfarenhet av att söka statliga bidrag på kulturområdet?

2. Frågor om konstnärlig frihet

- Om du fritt fick definiera vad konstnärlig frihet är för något: när är konsten fri?

3. Bedömningsprocessen

- Vilka bedömningskriterier utgår ni ifrån i referensgruppen när ni bedömer bidragsansökningar?
- Varför dessa kriterier?
- Hur balanserar ni i arbetsgruppen olika bedömningskriterier mot varandra, dvs. väger vissa bedömningskriterier tyngre än andra?

- I ansökningsblanketten ombeds sökanden svara på frågan ”om och i så fall hur ni i projektet ska integrera ett jämställdhets-, hbtq-, mångfalds- och interkulturellt perspektiv. Beskriv också om och i så fall hur ni ska arbeta med att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.” Frågan är inte obligatorisk att svara på.
 - Hur tolkar du ”integrera” i denna fråga, gäller det verksamheten eller det konstnärliga innehållet?
 - Hur upplever du att de som söker medel har tolkat frågan?
 - Diskuterar ni i referensgruppen hur svaren på denna fråga ska vägas in i bedömningen av ansökan?
- Vad tycker du själv är bra bedömningsgrunder/kriterier vid bedömning av bidragsansökningar? Hur väl stämmer dessa med de ni har att förhålla er till i referensgruppen?
- Är det något av de bedömningskriterier/krav ni har att förhålla er till i referensgruppen som du tycker är problematiskt/svårt att förhålla sig till i relation till idealet om konstnärlig frihet?
- Finns några skillnader mellan bedömning av verksamhetsbidrag och bedömning av projektbidrag?
- Hur resonerar ni i arbetsgruppen kring begreppet konstnärlig kvalitet? Hur fångar ni begreppet, vilka olika dimensioner fyller ni begreppet med?
- Vilken typ av krav tycker du är rimliga att regeringen ställer på statliga myndigheter när det gäller bedömningskriterier?
- Upplever du att sökande på något sätt uppfattar det som att vissa teman/visst innehåll efterfrågas av Kulturrådet? Finns det tecken på att sökande tror att en viss typ av teman innehåll/perspektiv premieras?

- Värderas konsten/den konstnärliga verksamhetens positiva/negativa budskap på något sätt? Diskuteras detta i referensgruppen? Eller konsten eventuella positiva eller negativa effekter på de som tar del av den eller på samhället?
- Är Agenda 2030 något som diskuterar i arbetsgruppen i relation till bidragsgivningen?
- Om du jämför Kulturrådet med andra myndigheter inom kulturområdet som du har erfarenhet av, ser du några skillnader i hur frågor kring konstnärlig frihet hanteras i bedömningsprocesser? Eller i vilka bedömningskriterier som dominerar?
- Vad skulle hända om Kulturrådet och regeringen lämnade det helt fritt till arbetsgruppen att forma sina bedömningskriterier? Om riktlinjer saknades och det litades fullt ut på era professionella bedömningar?

4. Avslutande frågor

- Vilka, om några, hot ser du mot den konstnärliga friheten i Sverige idag?
- Vi pratade tidigare om vad konstnärlig frihet är och vad hur kulturpolitiken kan skapa förutsättningar för den konstnärliga friheten. Hur väl stämmer din idealbild med hur du tycker det ser ut?
- Om du tänker dig en kulturpolitik inriktad på att ge förutsättningar för konstnärlig frihet? Hur ser en sådan politik ut enligt dig?
- Skulle du säga att den statliga bidragsgivningen är riggad för att stå emot politisk styrning?
- Har du något mer viktigt som du skulle vilja tillägga?

Intervjuguide Konstnärsnämndens arbetsgrupper

1. Bakgrundsfrågor

- Namn, yrke, titel
- Vilka bedömningsgrupper sitter du i?
- Hur länge har du arbetat som sakkunnig i bidragsprocesser på kulturområdet?
- Vilka erfarenheter har du av bidragsbedömningsprocesser på kulturområdet?
- Vilka statliga myndigheter har engagerat dig för att bedöma ansökningar?
- Har du egen erfarenhet av att söka statliga bidrag på kulturområdet?

2. Frågor om konstnärlig frihet

- Om du fritt fick definiera vad konstnärlig frihet är för något? När är konsten fri?

3. Bedömningsprocesser

- Vilka bedömningskriterier utgår ni ifrån i arbetsgruppen när ni bedömer bidragsansökningar?
 - Varför dessa kriterier?
 - Vilket inflytande har ni i arbetsgruppen över vilka bedömningskriterier som ska gälla?
- Vad tycker du själv är bra bedömningsgrunder/kriterier vid bedömning av bidragsansökningar?
- Hur balanserar ni i arbetsgruppen olika bedömningskriterier mot varandra, dvs. väger vissa bedömningskriterier tyngre än andra?

- Hur resonerar ni i arbetsgruppen kring kvalitetsbegreppet (konstnärlig kvalitet)? Hur fångar ni detta, vilka olika dimensioner? Vad är typiskt för ett projekt av god konstnärlig kvalitet? Ska det vara nyskapande? Kan det handla om vissa teman?
- Hur väger ni in ekonomiskt behov? Hur viktas det mot kvalitet?
- Vilken typ av krav tycker du är rimliga att regeringen ställer på statliga myndigheter när det gäller bedömningskriterier?
- Finns några skillnader mellan bedömning av arbetsstipendier och bedömning av projektbidrag?
- Är något av de bedömningskriterier/krav ni lutar er mot i arbetsgruppen som enligt dig är problematiskt i relation till idealet om konstnärlig frihet?
- Upplever du att sökande på något sätt uppfattar det som att vissa teman/visst innehåll efterfrågas av Konstnärsnämnden? Finns det tecken på att sökande tror att en viss typ av teman innehåll/perspektiv premieras?
- Arbetar ni i arbetsgruppen på något särskilt sätt för att integrera ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv i bedömningsprocesserna?
 - Om ja, hur arbetar ni med detta? Vilka olika synsätt finns?
- Används den handlingsplan för jämställdhetsintegrering som Konstnärsnämnden tog fram 2013 på något sätt av arbetsgruppen? Eller den skrift om ”jämställdhetsintegrerad bedömning” (*Konstnärlig kvalitet med demokratiska perspektiv*) som Konstnärsnämnden tog fram 2016?
 - Om inte, varför inte?

- I bidragsinformationen till sökande står det att ledamöterna i arbetsgrupperna ”så långt det är möjligt strävar efter mångfald och spridning när det gäller konstnärliga genrer, ålder, kön och verksamhetsort”. Hur skulle du säga att dessa ”kriterier” vägs mot konstnärlig kvalitet/den enskildes konstnärliga verksamhet?
- Är Agenda 2030 något som diskuterar i arbetsgruppen i relation till bidragsgivningen?
- Om du jämför Konstnärsnämnden med andra myndigheter inom kulturområdet som du har erfarenhet av, ser du några skillnader i hur frågor kring konstnärlig frihet hanteras i bedömningsprocesser? Eller i vilka bedömningskriterier som dominerar?
- Vad skulle hända om Konstnärsnämnden och regeringen lämnade det helt fritt till arbetsgruppen att forma sina bedömningskriterier?
- Skulle du säga att den statliga bidragsgivningen är riggad för att stå emot politisk styrning?

4. Avslutande frågor

- Vilka, om några, hot ser du mot den konstnärliga friheten i Sverige idag?
- Vi pratade tidigare om vad konstnärlig frihet är och vad hur kulturpolitiken kan skapa förutsättningar för den konstnärliga friheten. Hur väl stämmer din idealbild med hur du tycker det ser ut?
- Om du tänker dig en kulturpolitik inriktad på att ge förutsättningar för konstnärlig frihet? Hur ser en sådan politik ut enligt dig?
- Skulle du säga att den statliga bidragsgivningen är riggad för att stå emot politisk styrning?
- Har du något mer viktigt som du skulle vilja tillägga?

Intervjuguide Filminstitutets filmkonsulenter

1. Bakgrundsfrågor

- Namn, yrke, titel
- Har du egen erfarenhet av att söka statliga bidrag på kulturområdet?
- Hur länge har du arbetat med bidragsprocesser på filmområdet?
 - För Filminstitutet?
 - Andra statliga myndigheter?
 - Andra sammanhang?
- Har du egen erfarenhet av att söka statliga bidrag på kulturområdet?
- Berätta om konsulentrollen – var/hur kommer konsulenten in i bedömningsprocessen?
- Hur mycket samarbetar/samverkar konsulenterna med varandra?

2. Bedömningsprocessen

- Vilka bedömningskriterier anser du bör stå i centrum för bedömningsprocesser vid statlig bidragsgivning på filmområdet?
 - Anser du att det ska skilja sig åt mellan olika kulturområden? På vilket sätt och varför i så fall?
- Vilka kriterier skulle du säga står i centrum när du bedömer en ansökan om filmstöd?
 - Varför dessa kriterier?
 - Vilka riktlinjer/dokument har du haft att förhålla dig till?
- Hur balanserar du/ni i olika bedömningskriterier mot varandra, dvs. väger vissa bedömningskriterier tyngre än andra?

- Vilket inflytande skulle du säga att du som enskild konsulent har när det gäller att väga/prioritera olika kriterier mot varandra?
- Hur resonerar du/ni kring kvalitetsbegreppet (konstnärlig kvalitet)? Finns det någon slags samsyn kring vad konstnärlig kvalitet är för något, och hur den ska värderas?
- Är något av de bedömningskriterier/krav ni lutar er mot på Filminstitutet enligt dig problematiskt i relation till idealet om konstnärlig frihet?
- Om du jämför Filminstitutet med andra myndigheter inom kulturområdet som du har erfarenhet av, ser du några skillnader i hur frågor kring konstnärlig frihet hanteras i bedömningsprocesser? Eller i vilka bedömningskriterier som dominerar?
- Vad skulle hända om det lämnades helt fritt till Filmkonsulenterna att forma sina bedömningskriterier?
- Under ”**Hur ansökan bedöms**” står att ”konstellationen regi/manus/producent” bedöms. På vilket sätt bedömer ni denna konstellation?
- Under ”**Hur ansökan bedöms**” står det att ”filmområdet ska präglas av jämställdhet och mångfald” och att det med detta menas ”att summan av alla stöd ska gå till berättelser med olika perspektiv och uttryck samt en mångfald av röster, både framför och bakom kameran.
 - Vad innebär ”en mångfald av röster”, och hur försöker ni åstadkomma detta i bidragsgivningen?

- I dokumentet ”mål för ny svensk film” står det att ”Svensk film, både framför och bakom kameran, ska spegla Sverige av idag genom att beakta de sju diskrimineringsgrunderna samt geografisk och socioekonomisk spridning. Stöden ska fördelas 50/50 mellan könen över tid.”
 - Hur tolkar du detta med att svensk film ska beakta de sju diskrimineringsgrunderna?
 - Spelar detta någon roll när du bedömer ansökningar?
 - Ska också ha tagits fram ett ”verktyg” till Filmkonsulenterna för att ”kategorisera stödgivningen utifrån diskrimineringslagens kriterier. Finns ett sådant verktyg? Hur funkar det? På vilket sätt kategoriseras stödgivningen?

3. Avslutande frågor

- Vilka, om några, hot ser du mot den konstnärliga friheten i Sverige idag?
- Vi pratade tidigare om vad konstnärlig frihet är och vad hur kulturpolitiken kan skapa förutsättningar för den konstnärliga friheten. Hur väl stämmer din idealbild med hur du tycker det ser ut?
- Om du tänker dig en kulturpolitik inriktad på att ge förutsättningar för konstnärlig frihet? Hur ser en sådan politik ut enligt dig?
- Skulle du säga att den statliga bidragsgivningen är riggad för att stå emot politisk styrning?
- Har du något mer viktigt som du skulle vilja tillägga?

Intervjuguide handläggare Kulturrådet och Konstnärsnämnden

- Vilken är handläggarens roll i relation till bidragsgivningen?
- Hur arbetar handläggaren?
- Hur går bedömnings- och beslutsprocesser till i bidragsgivningen?
- Hur balanseras olika bedömningskriterier mot varandra?
- Hur sätt referensgrupper/arbetsgrupper samman? Hur utses nya ledamöter?
- Hur introduceras nya ledamöter?
- Vilken feedback får myndigheten från ledamöter i referensgrupperna?
- Hur ser du på utformningen av ansökningsblanketterna?
- Finns det utmaningar med de olika horisontella mål som myndigheten har ansvar för att integrera?

Intervjuguide ledningsfunktioner Kulturrådet, Konstnärsnämnden och Filminstitutet

- Hur uppfattar du den politiska styrningens detaljeringsgrad genom instruktion, regleringsbrev, riktlinjer, uppdrag?
 - Finns det några utmaningar i relation till konstnärlig frihet?
 - Vad skulle vara en problematisk politisk styrning av en verksamhet i relation till konstnärlig frihet?
- De statliga bidragsgivare som fördelar stöd och bidrag på kulturområdet har i uppdrag att integrera olika horisontella mål (ex jämställdhet, mångfald, rättighet) i sin verksamhet. Hur bör sådana perspektiv integreras i bidragsgivningen?
 - Följdfrågor kring bidragsgivarens arbete med att integrera horisontella mål
- Vilken är styrelsens roll?
- Frågor kring beslutsprocesser inom organisationen?

Intervjuguide regional delstudie

1. Bakgrundsfrågor

- Hur länge har du haft den position du har idag?
- Kan du kort beskriva din bakgrund och nuvarande roll?

2. Kulturens frihet

- Diskuteras frågor om konstnärlig frihet och armlängds avstånd hos er?
- På vilket sätt diskuteras dessa frågor i så fall?

3. Verksamhetsstyrning - organisation

- Hur skulle du beskriva relationen mellan politiken, förvaltning och verksamheterna?
- Hur upplever du styrkeförhållandena mellan dessa olika parter?
- Hur upplever du kommunens/kommunernas roll som huvudman?
Hur upplever du relationen mellan kommunen/kommunerna och regionen?
- Hur ser dialogen ut mellan politiken och verksamheten – vilken betydelse har den muntliga kommunikationen? (brukar vara två årliga uppföljningar)
- Hur uppfattar du olika aktörers inflytande över målformuleringar och uppdrag som ges till verksamheterna/kulturinstitutionerna?
- Vad är styrelsens roll i relation till verksamheten? Hur uppfattar ni styrelsens roll och uppgifter?

4. Verksamhetsstyrning - inriktning och innehåll

- Hur ser du på de uppdrag/direktiv verksamheten har för sin verksamhet? Är det exempelvis en rimlig detaljeringsgrad? Hur ser du på den årliga styrningen i relation till grunduppdraget som verksamheten har?
- Hur ser du på de övergripande målformuleringar som läggs på er kulturverksamhet? (Dvs regional tillväxt, hållbarhet, rättighetsperspektiv, social utjämning med mera)
- Är det något du ser som problematiskt?
- Om du tänker i relation till konstens och kulturens oberoende?
- Hur hanterar ni/förhåller ni er till denna målstyrning i praktiken? Hur arbetar ni med den konkret?
- Vad skulle hända om regionen lämnade det fritt till verksamheten att forma mål, innehåll och inriktning för verksamheten?

5. Krav och uppföljning

- Hur följs den årliga verksamheten upp? Vad händer om det som är överenskommet inte levereras?
- Hur upplever du styrningen genom kultursamverkansmodellen och de krav som uppkommer där när det gäller exempelvis återskottering?
- I relation till konstnärlig frihet och armlängds avstånd?

6. Avslutning

- Är den regionala organisationen idag ändamålsenlig utifrån att säkerställa konstnärlig frihet?
- Har du något mer viktigt som du skulle vilja tillåtas?

Bilaga 3 Enkät till konstnärer och kulturskapare

Informationstext till respondenter

Hej!

Myndigheten för kulturanalys genomför en undersökning av **den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten**.

Du får denna enkät för att du eller din organisation sökt bidrag eller stipendier från Statens kulturråd, Svenska Filminstitutet eller Konstnärsnämnden under år 2019. Vi har valt 2019 som urvalsår för att enkäten ska handla om avslutade bidragsprocesser. Undersökningen berör därmed inte frågor med specifik koppling till Coronapandemin.

Ditt svar är viktigt. Enkäten tar cirka 10 minuter att besvara. Den är frivillig att besvara men ditt deltagande är mycket viktigt för att öka kunskapen om hur verksamma i kultursektorn upplever den statliga bidragsgivningen, och hur den svenska kulturpolitiken lever upp till idealet om konstnärlig frihet.

Myndigheten för kulturanalys fördelar inga bidrag till konstnärer eller kulturskapare utan är en fristående analysmyndighet med regeringens uppdrag att utvärdera, analysera och redovisa effekterna av den svenska kulturpolitiken.

Länken är personlig och skall inte skickas vidare till någon annan. Enkäten kan besvaras direkt i mobilen, på en platta eller via dator.

Ta mig till enkäten!

Om knappen till enkäten inte fungerar, kan du klistra in denna länk i din webbläsare:

<https://s.actiondialog.se/?122200096start1fHbhabe>

Personuppgifter och sekretess

Alla inkomna svar behandlas konfidentiellt och avidentifieras vid analys. Inga enskilda svar delges, eller kommer att kunna identifieras av, de bidragsgivande myndigheterna. Samtliga personuppgifter kommer också förstöras efter att insamlingen är slutförd och inte heller Myndigheten för kulturanalys kommer kunna koppla enskilda enkätsvar till enskild e-postadress, individ eller organisation. Sammanlagt skickas enkäten ut till cirka 4000 personer.

Om du har frågor gällande undersökningen eller enkätens utformning kontakta info@kulturanalys.se

Stort tack på förhand för ditt deltagande!

Frågeformulär

Bakgrundsfrågor till dig som besvarar enkäten

Är du man eller kvinna?

Den här frågan ställer vi för att undersöka juridiskt kön. I Sverige finns i dagsläget två juridiska kön, man och kvinna. Det utesluter inte att personer identifierar sig på annat sätt.

- ☐ Kvinna
- ☐ Man
- ☐ Vill/kan ej uppge

Hur gammal är du?

- ☐ Under 25 år
- ☐ 25–34 år
- ☐ 35–44 år
- ☐ 45–54 år
- ☐ 55–64 år
- ☐ 65 år eller äldre
- ☐ Vill ej uppge

Är du född i ett annat land än Sverige?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Är dina föräldrar födda i ett annat land än Sverige?

- ☐ Nej, ingen av mina föräldrar är födda i ett annat land än Sverige
- ☐ Ja, en av mina föräldrar är född i ett annat land än Sverige
- ☐ Ja, båda mina föräldrar är födda i ett annat land än Sverige
- ☐ Vet ej/Vill ej uppge

Är du idag (helt eller delvis) yrkesverksam inom kultursektorn?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Hur många år har du sammanlagt varit (helt eller delvis) yrkesverksam inom kultursektorn?

- ☐ Mindre än 3 år
- ☐ 3–6 år
- ☐ 6–10 år
- ☐ 10–15 år
- ☐ Mer än 15 år
- ☐ Vet ej/Vill ej uppge

I vilken roll sökte du bidrag från Kulturrådet 2019?

Det är möjligt att välja fler än ett alternativ.

- ☐ Representant för teaterverksamhet
- ☐ Representant för musikarrangör
- ☐ Representant för musikutgivare
- ☐ Annat

I vilken roll sökte du bidrag från Filminstitutet 2019?

Det är möjligt att välja fler än ett alternativ.

- ☐ Producent
- ☐ Regissör
- ☐ Manusförfattare
- ☐ Annat

I vilken roll sökte du bidrag från Konstnärsnämnden 2019?

Det är möjligt att välja fler än ett alternativ.

- ☐ Bild- och formkonstnär
- ☐ Musiker
- ☐ Annat

Hur många gånger har du sökt bidrag från statliga bidragsgivare på kulturområdet?

De statliga bidragsgivare som berörs av utredningen i sin helhet är Statens kulturråd, Konstnärsnämnden, Svenska Filminstitutet, Sveriges författarfond, Musikverket, Nämnden för hemslöjdsfrågor och Sametinget.

- ☐ 1 gång
- ☐ 2–5 gånger
- ☐ Fler än 5 gånger
- ☐ Vet ej/Vill ej uppge

Generella frågor om bedömningsprocesser

Hur viktiga anser du att följande kriterier ska vara när statliga bidragsgivare bedömer bidragsansökningar inom ditt konst-/kulturområde:

	Inte alls viktigt	Mindre viktigt	Delvis viktigt	Viktigt	Mycket viktigt	Vet ej/ kan ej uppge
Den konstnärliga kvaliteten?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det konstnärliga innehållets möjligheter att nå specifika målgrupper?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det konstnärliga innehållets värderingar om samhället?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	Inte alls viktigt	Mindre viktigt	Delvis viktigt	Viktigt	Mycket viktigt	Vet ej/ kan ej uppgå
Att bidragsmedlen fördelas jämnt mellan kvinnor och män?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att bidragsmedlen sprids till olika delar av landet?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att mångfalden bland konstnärer och kultur- skapare ökar, avseende utländsk bakgrund?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att olika genrer inom ditt konst- /kulturområde stöds?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den konstnärliga verksamhetens samhällsnytta?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

När du söker bidrag från statliga bidragsgivare på kulturområdet, stöter du då på bedömningskriterier som du upplever står i konflikt med din syn på konstnärlig frihet?

- ☐ Aldrig
- ☐ Mycket sällan
- ☐ Ibland
- ☐ Mycket ofta
- ☐ Alltid
- ☐ Vet ej/kan ej uppge

Har du någon gång avstått från att söka bidrag från en statlig bidragsgivare på kulturområdet på grund av bedömningskriterier som du upplever står i konflikt med din syn på konstnärlig frihet?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

Har du i någon ansökan till en statlig bidragsgivare på kulturområdet anpassat innehållet, i ett planerat konstnärligt verk eller i en kulturverksamhet, med förhoppning om att öka möjligheterna att få bidrag, utan att det enligt dig höjt verkets eller verksamhetens kvalitet?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?

	Instämmer inte alls	Instämmer i mindre utsträckning	Instämmer delvis	Instämmer i stor utsträckning	Instämmer helt	Vet ej/kan ej uppges
Det är önskvärt att konstnärlig kvalitet inom ett konst-/kulturområde är det <u>avgörande</u> bedömningskriteriet när statliga bidrag beviljas konstnärer och kulturskapare	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det är önskvärt att konstnärlig kvalitet inom ett konst-/kulturområde är det <u>enda</u> bedömningskriteriet när statliga bidrag beviljas konstnärer och kulturskapare	☐	☐	☐	☐	☐	☐

I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?

	Instämmer inte alls	Instämmer i mindre utsträckning	Instämmer delvis	Instämmer i stor utsträckning	Instämmer helt	Vet ej/kan ej uppgge
En jämn fördelning av bidrag mellan kvinnor och män stärker den konstnärliga kvaliteten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ökad mångfald bland kulturskapare, avseende utländsk bakgrund, stärker den konstnärliga kvaliteten.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?

Det är önskvärt att prioritera konst och kultur som bedöms främja:

	Instämmer inte alls	Instämmer i mindre utsträckning	Instämmer delvis	Instämmer i stor utsträckning	Instämmer helt	Vet ej/kan ej uppges
Jämställdheten i Sverige	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den etniska och kulturella mångfalden i Sverige	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Folkhälsan i Sverige	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den ekonomiska utvecklingen i Sverige	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den miljömässigt hållbara utvecklingen i Sverige	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Frågor med anknytning till specifik bidragsgivare

I vilken utsträckning anser du att Kulturrådets bidragsgivning lever upp till idealet om konstnärlig frihet?

- ☐ Inte alls
- ☐ I liten utsträckning
- ☐ I viss utsträckning
- ☐ I stor utsträckning
- ☐ I mycket stor utsträckning
- ☐ Vet ej/kan ej uppge

I vilken utsträckning anser du att Filminstitutets bidragsgivning lever upp till idealet om konstnärlig frihet?

- ☐ Inte alls
- ☐ I liten utsträckning
- ☐ I viss utsträckning
- ☐ I stor utsträckning
- ☐ I mycket stor utsträckning
- ☐ Vet ej/kan ej uppge

I vilken utsträckning anser du att Konstnärsnämndens bidragsgivning lever upp till idealet om konstnärlig frihet?

- ☐ Inte alls
- ☐ I liten utsträckning
- ☐ I viss utsträckning
- ☐ I stor utsträckning
- ☐ I mycket stor utsträckning
- ☐ Vet ej/kan ej uppge

I vilken utsträckning tog du/ni hänsyn till denna skrivning i ansökan?

I Kulturrådets ansökningsblankett finns en ruta där du som sökande ombeds beskriva ”om och i så fall hur ni [i projektet/utgivningen/verksamheten] ska integrera ett jämställdhets-, hbtq-, mångfalds- och interkulturellt perspektiv.”

- ☐ Inte alls
- ☐ I liten utsträckning
- ☐ I viss utsträckning
- ☐ I stor utsträckning
- ☐ I mycket stor utsträckning
- ☐ Vet ej/kan ej uppge

Uppfattar du det som att ni ska beskriva hur dessa perspektiv integreras i:

	Ja	Nej	Vet ej
Urvalet av medverkande i den konstnärliga/kulturella verksamheten?	☐	☐	☐
Det konstnärliga uttrycket/innehållet?	☐	☐	☐

Tog du vid ansökningstillfället del av ovanstående skrivning?

I ansökningsinformationen till det stöd du sökt finns skrivningen:

”I enlighet med regeringens mål för den nationella filmpolitiken ska filmområdet präglas av jämställdhet och mångfald. Med mångfald menas att summan av alla stöd ska gå till berättelser med olika perspektiv och uttryck samt en mångfald av röster, både framför och bakom kameran.”

☐ Ja

☐ Nej

☐ Vet ej

I vilken utsträckning tog du/ni hänsyn till denna skrivning i:

I ansökningsinformationen till det stöd du sökt finns skrivningen:

”I enlighet med regeringens mål för den nationella filmpolitiken ska filmområdet präglas av jämställdhet och mångfald. Med mångfald menas att summan av alla stöd ska gå till berättelser med olika perspektiv och uttryck samt en mångfald av röster, både framför och bakom kameran.”

	Inte alls	I liten utsträck- ning	I viss utsträck- ning	I stor utsträck- ning	I mycket stor utsträck- ning	Vet ej/ kan ej uppe
Samman- sättningen av produktions- teamet?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Samman- sättningen av skådespelare?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den konstnärliga uttrycket/ innehållet?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Tog du vid ansökningstillfället del av ovanstående skrivning?

I den generella informationen om Konstnärsnämndens stipendier och bidrag finns skrivningen att ledamöterna som bedömer ansökningar strävar ”så långt det är möjligt efter mångfald och spridning när det gäller konstnärliga genrer, ålder, kön och verksamhetsort.”

☐ Ja

☐ Nej

☐ Vet ej

I vilken utsträckning tog du hänsyn till denna skrivning när du redogjorde för din konstnärliga verksamhet och inriktning?

I den generella informationen om Konstnärsnämndens stipendier och bidrag finns skrivningen att ledamöterna som bedömer ansökningar strävar ”så långt det är möjligt efter mångfald och spridning när det gäller konstnärliga genrer, ålder, kön och verksamhetsort.”

- ☐ Inte alls
- ☐ I liten utsträckning
- ☐ I viss utsträckning
- ☐ I stor utsträckning
- ☐ I mycket stor utsträckning
- ☐ Vet ej/kan ej uppge

Hur viktiga upplever du att följande bedömningskriterier är när Kulturrådet bedömer bidragsansökningar inom ditt konst-/kulturområde?

	Inte alls viktigt	Mindre viktigt	Delvis viktigt	Viktigt	Mycket viktigt	Vet ej/ kan ej uppges
Den konstnärliga kvaliteten?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det konstnärliga innehållets möjligheter att nå specifika målgrupper?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det konstnärliga innehållets värderingar om samhället?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att bidragsmedlen fördelas jämnt mellan kvinnor och män?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att bidragsmedlen sprids till olika delar av landet?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att mångfalden bland konstnärer/kulturskapare ökar, avseende utländsk bakgrund?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att olika genrer inom ditt konst-/kulturområde stöds?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den konstnärliga verksamhetens samhällsnytta?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

**Hur viktiga upplever du att följande bedömningskriterier är när
Filminstitutet bedömer bidragsansökningar inom ditt konst-
/kulturområde?**

	Inte alls viktigt	Mindre viktigt	Delvis viktigt	Viktigt	Mycket viktigt	Vet ej/ kan ej uppges
Den konstnärliga kvaliteten?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det konstnärliga innehållets möjligheter att nå specifika målgrupper?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det konstnärliga innehållets värderingar om samhället?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att bidragsmedlen fördelas jämnt mellan kvinnor och män?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att bidragsmedlen sprids till olika delar av landet?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att mångfalden bland konstnärer/kulturskapare ökar, avseende utländsk bakgrund?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att olika genrer inom ditt konst-/kulturområde stöds?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den konstnärliga verksamhetens samhällsnytta?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

**Hur viktiga upplever du att följande bedömningskriterier är när
Konstnärsnämnden bedömer bidragsansökningar inom ditt konst-
/kulturområde?**

	Inte alls viktigt	Mindre viktigt	Delvis viktigt	Viktigt	Mycket viktigt	Vet ej/ kan ej uppges
Den konstnärliga kvaliteten?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det konstnärliga innehållets möjligheter att nå specifika målgrupper?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det konstnärliga innehållets värderingar om samhället?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att bidragsmedlen fördelas jämnt mellan kvinnor och män?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att bidragsmedlen sprids till olika delar av landet?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att mångfalden bland konstnärer/kulturskapare ökar, avseende utländsk bakgrund?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Att olika genrer inom ditt konst-/kulturområde stöds?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den konstnärliga verksamhetens samhällsnytta?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Bilaga 4 Bortfallsanalys – enkät till konstnärer och kulturskapare

Tabell 14. Urval och svarsfrekvens

Bidragsgivare	Total population	Svarande	Svarsfrekvens
Kulturrådet	1 199	596	50 %
Konstnärsnämnden	2 189	1 154	53 %
Filminstitutet	573	251	44 %
<i>Total</i>	<i>3 961</i>	<i>2 001</i>	<i>51 %</i>

Tabell 15. Könsfördelning, urval och svarande (i procent)

	Totalt		Kulturrådet		Konstnärsnämnden		Filminstitutet	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Urval	51 %	49 %	40 %	60 %	55 %	45 %	53 %	47 %
Svarande	51 %	47 %	38 %	59 %	58 %	40 %	51 %	47 %

Andelen kvinnor respektive män i urvalet bygger på en kvalitativ bedömning utifrån de kontaktuppgifter som bidragsgivande myndighet delgivit Kulturanalys, medan fördelningen mellan kvinnor och män bland de svarande bygger på en fråga i enkäten där den svarande fått möjligheten att ange juridiskt kön.

Tabell 16. Fördelning bifall/avslag urval och svarande (i procent)

	Total		Kulturrådet		Konstnärsnämnden		Filminstitutet	
	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall
Urval	69 %	31 %	53 %	47 %	83 %	17 %	65 %	65 %
Svarande			46 %	54 %	82 %	18 %	65 %	65 %

När det gäller representationen av svarande med utländsk bakgrund kan vi endast i Konstnärsnämndens fall konstatera att den är lägre i undersökningen jämfört med de siffror som tidigare angetts i Konstnärsnämndens egna

rapporter för de två konstområdena.⁴⁴¹ Enligt Konstnärsnämndens rapport hade år 2016 drygt 20 procent av de som sökte bidrag som bild- och formkonstnärer från Konstnärsnämnden utländsk bakgrund och 17 procent av dem som sökte som musiker. Av de svarande som sökt medel från Konstnärsnämnden hade 12 procent utländsk bakgrund, vilket är samma som för de svarande som helhet.

⁴⁴¹ Konstnärsnämnden 2018.

Bilaga 5 Enkät till kommunerna

Informationstext till kommunerna

Hej,

denna enkät riktar sig till **ansvarig chef för kulturområdet** inom er kommun (chef för kulturförvaltning, chef för kultur- och fritidsförvaltning eller motsvarande). Enkäten kommer från **Myndigheten för kulturanalys** som på uppdrag av regeringen gör en översyn av den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten (se bifogad uppdragsbeskrivning). Framtagandet av enkäten har skett i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner (se bifogat missiv).

Länk till enkäten

Enkäten tar cirka 10 minuter att besvara. Om du har frågor eller funderingar gällande enkätens utformning kontakta info@kulturanalys.se

Frågeformulär

Bakgrundsfrågor

Hur organiseras kulturfrågorna i er kommun politiskt?

- ☐ Kulturnämnd
- ☐ Fritidsnämnd
- ☐ Kultur- och fritidsnämnd
- ☐ Utbildningsnämnd eller bildningsnämnd
- ☐ Kommunstyrelsen (inklusive utskott)
- ☐ Annan, ange:

Hur organiseras kulturfrågorna i er kommun förvaltningsmässigt?

- ☐ Kulturförvaltning
- ☐ Fritidsförvaltning
- ☐ Kultur- och fritidsförvaltning
- ☐ Utbildningsförvaltning eller bildningsförvaltning
- ☐ Kommunstyrelsens förvaltning
- ☐ Annan, ange:

Frågor om beslutsprocesser

Fördelar kommunen bidrag till kulturföreningar?

Ex. sökbara föreningsbidrag, projektbidrag, verksamhetsbidrag eller annat.

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Vem bereder bidrag till kulturföreningar?

Flera svarsalternativ är möjliga.

- ☐ Externa sakkunniga
- ☐ Tjänsteperson/handläggare i förvaltningen
- ☐ Enhetschef, kulturchef eller motsvarande
- ☐ Politiker

Vem fattar formella beslut om specifika bidrag till kulturföreningar?

Flera svarsalternativ är möjliga.

- ☐ Externa sakkunniga
- ☐ Tjänsteperson/handläggare i förvaltningen
- ☐ Enhetschef, kulturchef eller motsvarande
- ☐ Politiker

Fördelar kommunen bidrag till enskilda konstnärer/kulturskapare?

Ex. projektbidrag, stipendier eller annat.

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Vem bereder bidrag till enskilda konstnärer/kulturskapare?

Flera svarsalternativ är möjliga.

- ☐ Externa sakkunniga
- ☐ Tjänsteperson/handläggare i förvaltningen
- ☐ Enhetschef, kulturchef eller motsvarande
- ☐ Politiker

Vem fattar formella beslut om specifika bidrag till enskilda konstnärer/kulturskapare?

Flera svarsalternativ är möjliga.

- ☐ Externa sakkunniga
- ☐ Tjänsteperson/handläggare i förvaltningen
- ☐ Enhetschef, kulturchef eller motsvarande
- ☐ Politiker

Finns det i er kommun en beloppsgräns som innebär att politiker alltid fattar beslut om bidrag till kulturföreningar eller enskilda konstnärer/kulturskapare över en viss beloppsnivå?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Har kommunen politiskt beslutade styrdokument som anger:

	Ja	Nej	Vet ej
Kommunens kulturpolitiska strategi?	☐	☐	☐
Vilka kulturområden som ska prioriteras vid bidragsgivning?	☐	☐	☐
Vilka målgrupper som ska prioriteras vid bidragsgivning?	☐	☐	☐
Vilka övriga bedömningskriterier som ska gälla vid bidragsgivning?	☐	☐	☐

Diskuteras principen om armlängds avstånd och konstnärlig frihet på kulturområdet i er kommun? I vilka sammanhang (ex. nämnd, kommunstyrelse, kommunfullmäktige, förvaltning) diskuteras i så fall dessa frågor?

Det var enkätens sista fråga. Skicka in dina svar med pilen nedan. Då får du också möjlighet att spara ner dessa som en pdf-fil.

Bilaga 6 Regionala kulturinstitutioner

Namn	Region	Verksamhetsform	Kulturområde
Musik i Blekinge	Blekinge	förvaltningsdel	scenkonst
Dalateatern	Dalarna	stiftelse	scenkonst
Musik i Dalarna	Dalarna	stiftelse	scenkonst
Länsteatern på Gotland	Gotland	ideell förening	scenkonst
Gotlands Musikstiftelse	Gotland	stiftelse	scenkonst
Folkteatern Gävleborg	Gävleborg	stiftelse	scenkonst
Teater Halland	Halland	aktiebolag	scenkonst
Musik Hallandia	Halland	förvaltning	scenkonst
Rum för Dans	Halland	förvaltning	scenkonst
Estrad Norr	Jämtland Härjedalen	förvaltning	scenkonst
Smålands musik och teater	Jönköping	förvaltning	scenkonst
Kalmar läns musikstiftelse	Kalmar	stiftelse	scenkonst
Musik i Syd	Kronoberg	aktiebolag	scenkonst
Regionteatern Bleking Kronoberg	Kronoberg	aktiebolag	scenkonst
Filmpool Nord	Norrbotten	aktiebolag	film
Dans i Nord	Norrbotten	förvaltning	scenkonst
Norrbottensteatern	Norrbotten	stiftelse	scenkonst
Norrbottensmusiken	Norrbotten	förvaltning	scenkonst
Film i Skåne AB	Skåne	aktiebolag	film
Malmö Opera och Musikteater AB	Skåne	aktiebolag	scenkonst
Skånes Dansteater	Skåne	aktiebolag	scenkonst
Dans i Stockholms stad och län	Stockholm	förvaltning	scenkonst

Namn	Region	Verksamhetsform	Kulturområde
Stockholms Läns Blåsarsymfoniker	Stockholm	ideell förening	scenkonst
Scenkonst Sörmland	Sörmland	förvaltning	scenkonst
Musik i Uppland	Uppsala	stiftelse	scenkonst
Wermland Opera	Värmland	stiftelse	scenkonst
Västerbottensteatern	Västerbotten	aktiebolag	scenkonst
Norrlandsoperan AB inkl. Dans i Västerbotten	Västerbotten	aktiebolag	scenkonst
Scenkonst Västernorrland AB	Västernorrland	aktiebolag	scenkonst
Västmanlands teater	Västmanland	kommunalförbund	scenkonst
Västmanlandsmusiken	Västmanland	kommunalförbund	scenkonst
Film i Väst AB	Västra Götaland	aktiebolag	film
GöteborgsOperan AB	Västra Götaland	aktiebolag	scenkonst
Göteborgs Symfoniker AB	Västra Götaland	aktiebolag	scenkonst
Regionteater Väst AB	Västra Götaland	aktiebolag	scenkonst
Länsmusiken i Örebro	Örebro	aktiebolag	scenkonst
Länsteatern i Örebro	Örebro	aktiebolag	scenkonst
Scenkonstbolaget i Östergötland	Östergötland	aktiebolag	scenkonst
Östgötamusiken	Östergötland	stiftelse	scenkonst

Bilaga 7 Urval av kommuner för dokumentstudier

Storstadskommuner

Malmö

Lomma

Sundbyberg

Haninge

Täta kommuner nära större stad

Ljungby

Nyköping

Kil

Östersund

Hedemora

Uddevalla

Gävle

Värnamo

Arboga

Linköping

Täta kommuner avlägset belägna

Mariestad

Vimmerby

Lysekil

Tranås

Landsbygdskommuner nära en större stad

Grästorp
Östra Göinge
Bollebygd
Storfors
Tranemo
Svenljunga
Robertsfors

Landsbygdskommuner avlägset belägna

Strömsund
Ljusnarsberg
Bollnäs
Tanum
Hagfors

Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna

Dorotea
Åsele
Jokkmokk

Kommuner tillagda utifrån omvärldsbevakning

Göteborg
Hässleholm
Järfälla
Nacka
Sölvesborg
Uppsala

Bilaga 8 Intervjuer

1. Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 1
2. Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 2
3. Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 3
4. Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 4
5. Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 5
6. Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 6
7. Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 7
8. Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 8
9. Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 9
10. Konstnärsnämnden arbetsgrupp, ledamot 10
11. Konstnärsnämnden, handläggare 1
12. Konstnärsnämnden, handläggare 2
13. Konstnärsnämnden, företrädare 1, Direktör
14. Kulturrådet referensgrupp, ledamot 1
15. Kulturrådet referensgrupp, ledamot 2
16. Kulturrådet referensgrupp, ledamot 3
17. Kulturrådet referensgrupp, ledamot 4
18. Kulturrådet referensgrupp, ledamot 5
19. Kulturrådet referensgrupp, ledamot 6
20. Kulturrådet referensgrupp, ledamot 7
21. Kulturrådet referensgrupp, ledamot 8

22. Kulturrådet referensgrupp, ledamot 9
23. Kulturrådet referensgrupp, ledamot 10
24. Kulturrådet referensgrupp, ledamot 11
25. Kulturrådet, handläggare 1
26. Kulturrådet, handläggare 2
27. Kulturrådet, företrädare 1, Generaldirektör
28. Filminstitutet, filmkonsulent 1
29. Filminstitutet, filmkonsulent 2
30. Filminstitutet, filmkonsulent 3
31. Filminstitutet, filmkonsulent 4
32. Filminstitutet, filmkonsulent 5
33. Filminstitutet, företrädare 1, Avdelningschef
34. Filminstitutet, företrädare 2, Verkställande Direktör
35. Regional kulturchef 1
36. Regional kulturchef 2
37. Regional kulturchef 3
38. Regional styrelserepresentant 1
39. Regional styrelserepresentant 2
40. Regional styrelserepresentant 3
41. Regional verksamhetsledare 1
42. Regional verksamhetsledare 2
43. Regional verksamhetsledare 3
44. Regional verksamhetsledare 4

45. Regional verksamhetsledare 5

46. Regional verksamhetsledare 6

47. Regional verksamhetsledare 7

