

Betänkandet SOU 2018:23: Konstnär – oavsett villkor?, Ku2018/00773/KO

Övergripande synpunkter

Myndigheten för kulturanalys har beretts möjligheten att lämna synpunkter på Konstnärspolitiska utredningens betänkande *Konstnär – utan villkor?* (SOU 2018:23).

Kulturanalys uppfattar att det är en omfattande och gedigen utredning som presenteras i betänkandet. Vi har i vårt svar koncentrerat oss på betänkandets förslagsdel (kapitel 9) och i det har vi inriktat på områden som berör vår egen myndighet eller där vi bedömer att vi har en särskild kunskapsbas för att kommentera betänkandets formuleringar. Det gäller frågor som rör uppföljning, utvärdering, analys och statistik generellt, men även specifika frågor som myndigheten tidigare har behandlat, och där vi anser att det är motiverat att vi lämnar våra synpunkter.

Kulturanalys bedömer att det finns brister i beräkningsunderlagen. De flesta ekonomiska förslagen saknar underlag, föreslagna summor är gjorda utan beskrivning av hur summan räknats fram och till vad de föreslagna medlen ska användas. Detta försvårar bedömningen av förslagets finansiering avsevärt (9.11.1). Vi har i vårt svar pekat på några ställen (9.4.7, 9.5.3, 9.6.3) där vi menar att det skulle ha varit möjligt att på ett enkelt sätt göra tydligare beräkningar och *Kulturanalys rekommenderar att regeringen låter göra sådana beräkningar i den fortsatta bearbetningen av utredningens betänkande.*

Kulturanalys anser vidare att utredningen inte tagit ett helhetsgrepp på konstnärspolitiska analys- och utredningsfrågor och att utredningen därmed förbiset samordningsvinster vad gäller kostnader och kompetens. Av utredningen framgår att olika departement är uppdragsgivare för olika kunskapsunderlag, men utredningen reflekterar inte över vilka konsekvenser detta får för samordning av uppdrag och helhetssyn inom det kulturpolitiska området. Olika analys- och statistikuppdrag som bygger på närliggande registerstatistik är fördelat till olika myndigheter. Vi bedömer att en stärkt samordning leder till ökad kostnadseffektivitet samt bidrar till en helhetssyn för konstnärspolitiska åtgärder och koppling till andra politikområden.

Utredningen framför flera områden där kunskapsläget behöver förbättras. Tre centrala områden kan urskiljas och områdena har det gemensamt att kartläggningar och analyser förutsätter registerbaserad statistik på individ- och arbetsställenivå (företag, myndigheter, organisationer). I flera fall krävs dessutom kombinationer av register:

- Samband mellan konst och näringslivsutveckling
- Samband mellan utbildning och kultur och då i första hand snedrekryteringen till konstnärliga högskoleutbildningar.
- Konstnärers ekonomiska villkor

När det gäller sambandet mellan konst och näringslivsutveckling har Tillväxtverket ett uppdrag av Utrikesdepartementet att ta fram statistik för kulturella och kreativa näringar. I uppdraget ingår att samverka med bland annat Kulturanalys som har god kännedom om registerstatistik och näringslivskoder rörande företag inom kultursektorn. Även individbaserad registerstatistik om inkomster från olika arbetsställen är relevant.

När det gäller sambandet mellan utbildning och kultur fokuserar utredningen i förslagsdelen i första hand på snedrekryteringen till konstnärliga högskoleutbildningar. Snedrekryteringen är emellertid delvis en konsekvens av utbildningsval och selektionseffekter i tidigare led av utbildningskedjan. Vi ser behov av ett mer sammanhållet och brett perspektiv, som beaktar utbildningssystemet i sin helhet, andra socioekonomiska faktorer och bakgrundsfaktorer. En sådan registerbaserad analys kan ligga till grund för mer träffsäkra åtgärder.

När det gäller konstnärers ekonomiska villkor har Konstnärsnämnden i uppdrag att publicera statistik och genomföra analyser. Utredningen föreslår att denna statistik utvecklas och att Konstnärsnämnden ska samarbeta med Kulturanalys. Ett sådant samarbete har redan påbörjats med utgångspunkt i registerdata på individ- och institutionsnivå som Kulturanalys har tillgång till via MONA-uppkoppling till SCB (MONA (Microdata Online Access) är SCB:s standardverktyg för tillgängliggörande av mikrodata – användare som fått data levererat via MONA kan göra bearbetningar via internet utan att mikrodata lämnar SCB), som kontinuerligt tillhandahåller registerdata på individ- och institutionsnivå så som utländsk bakgrund, utbildning, arbetsställe samt inkomster. Kulturanalys har därmed möjlighet att belysa även arbetsmarknadsetablering samt konstnärligt företagande och kreativa sektorn.

Utöver detta har Kulturanalys i uppdrag att följa jämställdhet och mångfald inom kulturområdet. Ett flertal rapporter om läget i Sverige och de nordiska länderna har publicerats. Samtliga dessa studier bygger i likhet med ovan nämnda analyser på registerdata och kombinationer av olika register. Kulturanalys arbetar vidare även med dessa med hjälp av MONA-uppkopplingen.

Utredningens betänkande tydliggör att i dagsläget är olika uppdrag fördelade till ett flertal myndigheter som i första hand är expert- och genomförandemyndigheter inom sitt delområde. Uppdragen är avgränsade och med begränsade möjligheter till kopplingar till bredare frågeställningar och till kulturpolitiken i sin helhet och andra politikområden. Beställningar av registerdata utgår från avgränsade frågeställningar och analyser riskerar att förbise mer övergripande frågeställningar och samband. Även när det gäller statistikkompetens och IT-stöd finns risk att parallella system byggs upp eller att analys-/statistikmiljöerna blir små och sårbara.

Kulturanalys rekommenderar att regeringen stärker det konstnärspolitiska kunskapsunderlaget genom att ge Kulturanalys i uppdrag att ta fram ett förslag på hur insamling av data och samordning av registerbaserad statistik kan tas fram som är mer kostnadseffektiv, mer lättillgänglig, har bättre kontinuitet, undviker parallella system och databeställningar och som utgår från ett helhetsperspektiv inom kulturområdet samtidigt som det ger möjlighet till fördjupade analyser av avgränsade frågeställningar. Förslaget ska inte begränsa expertmyndigheternas möjligheter till verksamhetsutveckling eller access till statistik och uppdraget bör

genomföras i samråd med berörda myndigheter. Uppdraget bör återrapporteras till regeringen senast 31 december 2018.

Sammanfattning av Kulturanalys svar på enskilda förslag och bedömningar

- Kulturanalys uppfattar att utredningens förslag till motiv och inriktning för konstnärspolitiken (9.2.1), bedömningen om hur konstnärspolitiken bör förstärkas (9.2.3), samt förslagen till principer för styrningen av den statliga konstnärspolitiken (9.10.1) överensstämmer väl med de nationella kulturpolitiska målen och stödjer alla dessa förslag och bedömningar.
- Kulturanalys stödjer utredningens förslag att begreppet *professionell konstnär* måste kunna förstås på olika sätt i olika politikområden (9.2.2).
- Kulturanalys delar utredningens bedömning (9.3.1 och 9.3.2) att det krävs strategiska insatser för att minska snedrekryteringen till konstnärliga utbildningar. Kulturanalys delar bedömningen att universitets och högskolors arbete för att bredda rekryteringen till de högre konstnärliga utbildningarna bör utvärderas. *Kulturanalys anser att den myndighet som i grunden har det tydligaste analysuppdraget bör få ansvar för den utvärderingen. Vi anser även att det finns behov av en fördjupad analys av snedrekryteringen till de konstnärliga utbildningarna, som beaktar utbildningssystemet i sin helhet, andra socioekonomiska faktorer och bakgrundsfaktorer. En sådan analys kan ligga till grund för mer träffsäkra åtgärder.*
- Kulturanalys delar bedömningen (9.3.3) att frågan om en utveckling av kulturskolan som gör den mer tillgänglig och jämlik bör ges prioritet hos både stat och kommun. Kulturanalys stödjer även förslaget (9.3.5) om ett nytt statsbidrag för konstnärliga produktionshus för ungdomar. *Kulturanalys anser att staten bör föra dialoger med aktuella kommuner och regioner kring de föreslagna produktionshusen. Vi vill poängtera att det generellt är viktigt att staten för en dialog med regioner och kommuner om enskilda satsningar som ligger utanför Kultursamverkansmodellen.*
- Kulturanalys delar bedömningen att det behövs insatser för att öka tillgängligheten till konstnärliga utbildningar (9.3.4).
- Kulturanalys tillstyrker förslaget (9.4.2) om en samlad strategi för digitaliseringen av den offentligt finansierade kulturen. *Strategin bör även innefatta institutionerna i enlighet med formuleringarna i 9.2.3 om de offentligt finansierade institutionernas roll som arbetsgivare. Kulturanalys vill dessutom understryka vikten av att inom ramen för strategin planera för utvärdering av de insatser som strategin formulerar. Även i samband med kapitel 9.5.2 om konstnärens förutsättningar att verka i regionen vill vi understryka vikten av att räkna med de regionala och kommunala kulturinstitutionerna när det talas om regionala och lokala marknader.*
- Kulturanalys instämmer i att kunskapen om sambandet mellan konst och näringslivsutveckling behöver stärkas (9.4.3). *Vår uppfattning är att antingen Kulturanalys och/eller Tillväxtanalys skulle vara den lämpligaste*

mottagaren av uppdraget med tanke på dessa myndigheternas särskilda statistik- och analysuppdrag. Vidare anser vi att uppdraget bör utgå från Kulturdepartementet och Näringsdepartementet gemensamt och inte från Utrikesdepartementet, samt att det bör beakta besöksnäringar och turism från kulturens och konstnärernas perspektiv.

- Kulturanalys tillstyrker förslaget (9.4.5) om konstnärliga residens på statliga arbetsplatser genom regeringsuppdrag till myndigheter. *Kulturanalys vill dock påminna om den ojämna fördelningen av statliga myndigheter i landet och uppmanar regeringen att försäkra sig om en geografisk fördelning av dessa uppdrag som ligger i linje med att förstärka kulturen i hela landet.*
- Kulturanalys avstyrker förslaget (9.4.7) om en försöksverksamhet med en allians för konstnärliga upphovspersoner. *Kulturanalys föreslår att regeringen väljer att formulera ett fördjupat analysuppdrag i form av en förstudie om en allians för upphovspersoner.*
- Kulturanalys instämmer i att konstnärernas villkor ska finnas med i kommande analyser och utvärderingar av kultursamverkansmodellen (9.5.3). *Vi bedömer att uppdraget att publicera statistik rörande konstnärers ekonomiska villkor bör placeras på samma myndighet som har ansvar för att analysera konstnärers villkor inom ramen för kultursamverkansmodellen, men påminner om Statskontorets förslag till ändrat uppdrag för Kulturanalys avseende utvärdering av Kultursamverkansmodellen.*
- Kulturanalys tillstyrker förslaget (9.5.3) till ändring av förordningen (2010:2012).
- Kulturanalys tillstyrker även förslaget (9.5.3) att förstärka resurserna till det professionella kulturlivet i regionerna. *Vi ifrågasätter däremot hur den föreslagna summan, 25 miljoner kronor, beräknats. Det saknas ett beräkningsunderlag för detta förslag i betänkandet. Utifrån underlag som Kulturanalys tagit fram bedömer vi att den sammanlagda resursförstärkningen skulle behöva vara i genomsnitt ca 4–5 miljoner kronor per region bara utifrån resursbehov vid länsteatrarna.*
- Kulturanalys stödjer förslaget (9.5.4) att formulera ett uppdrag om en uppföljning och redovisning av arrangörsarbete med en fördjupad analys av konstnärernas villkor i det sammanhanget. *Vi föreslår att uppdraget till Kulturrådet avgränsas till uppföljning och redovisning samt att ytterligare uppdrag formuleras som en utvärdering och ges till någon oberoende aktör i stället för till Kulturrådet som fördelar bidrag till arrangörerna.*
- Kulturanalys instämmer i att den ideella konstbildningen och konstförmedlingen är viktiga delar av konstnärspolitiken (9.5.5). *Kulturanalys föreslår att regeringen gör en noggrannare bedömning än vad utredningen gjort av vilka insatser som skulle kunna göras av de olika organisationerna och föreningarna och utifrån det gör en beräkning av hur stor resursökning som skulle behövas för området.*

- Kulturanalys instämmer i att det är viktigt att det finns förutsättningar för utställare att följa rekommendationerna i MU-avtalet (9.6.3).
- Kulturanalys avstår från att kommentera varje enskilt förslag i kapitel 9.7. *Kulturanalys konstaterar att det hade varit möjligt att, i större utsträckning än vad utredningen nu gjort, diskutera nya bidragssystem i samband med frågan om bedömningsgrupper och att det ligger inom myndighetens ansvarsområde att bedöma effekterna av bidragsordningarna inom kulturpolitiken (se 9.10.3).*
- Kulturanalys noterar att utredningen lämnar få skarpa förslag kring förändringar inom socialförsäkringssystemet (9.8), utan bäddar in sina synpunkter på brister i en rad bedömningar. *Kulturanalys bedömer att det är angeläget att ta fram mer konkreta förslag rörande regler för SGI för enskilda näringsidkare samt regler för sjukersättning och a-kassa för stipendieinnehavare.*
- Kulturanalys tillstyrker förslaget (9.9) att tillsätta en särskild utredning för att fördjupa kunskaperna om konstnärernas pensioner. *Vi vill påpeka likheterna i behov kunskapsunderlag som finns i förslaget om en allians för upphovspersoner, som även det bör föregås av en fördjupad kunskapsinhämtning.*
- Kulturanalys instämmer i utredningens bedömningar (9.10.2) om organisationsstrukturen för den statliga bidragsgivningen på kulturområdet. *Kulturanalys konstaterar att det ligger inom myndighetens ansvarsområde att närmare analysera orsakerna till den rådande situationen, bedöma dess funktionalitet och konsekvenser samt att lämna rekommendationer till hur villkoren för bidragsgivningen skulle kunna förändras.*
- Kulturanalys tillstyrker förslaget (9.10.3) att de bidragsgivande instanserna ska öka sin transparens kring arbetssätten för de olika arbets- och referensgrupper som fördelar bidrag. *Det är Kulturanalys mening att en förbättrad transparens ökar möjligheterna till granskning, utvärdering och analys. Kulturanalys konstaterar att det ligger inom myndighetens ansvarsområde att bedöma effekterna av bidragsordningarna inom kulturpolitiken.*
- Kulturanalys instämmer i förslaget att Konstnärsnämndens uppdrag att bevaka och informera om konstnärernas ekonomiska villkor ska utvecklas (9.10.4). *Kulturanalys rekommenderar att regeringen stärker det konstnärspolitiska kunskapsunderlaget genom att ge Kulturanalys i uppdrag att ta fram ett förslag på hur insamling av data och samordning av registerbaserad statistik kan tas fram som är mer kostnadseffektiv, mer lättillgänglig, har bättre kontinuitet, undviker parallella system och databeställningar och som utgår från ett helhetsperspektiv inom kulturområdet samtidigt som det ger möjlighet till fördjupade analyser av avgränsade frågeställningar.*
- Kulturanalys tillstyrker förslaget (9.11.2) att samtliga konstnärspolitiskt relaterade anslag inom utgiftsområde 17 ska omfattas av statens pris- och

löneomräkning. *Kulturanalys föreslår att regeringen låter utvärdera utvecklingen av anslagen inom uo 17, mot bakgrund av förändrad PLO-omräkning och krav på produktivitets- och effektivitetsökning.*

9.2.1 En ny konstnärspolitik

Kulturanalys stödjer utredningens förslag till motiv och inriktning för konstnärspolitiken. Vi uppfattar att de sex strecksatserna på ett tillfredsställande sätt motsvarar innehållet i de nationella kulturpolitiska målen. Det är särskilt värdefullt att förslagen pekar på att ansvaret för konstnärernas villkor ligger på flera politikområden.

9.2.2 Konstnärsbegreppet

Kulturanalys stödjer utredningens förslag att begreppet *professionell konstnär* måste kunna förstås på olika sätt i olika politikområden. Även påpekandet att ”alla kända och ännu okända uttryck för konstnärlighet” (s. 351) ska omfattas av konstnärsbegreppet är viktigt. Det kan verka som en helt gränslös definition, men vi uppfattar det som framsynt och som en grund för flera av de följande förslagen i betänkandet. Vi ser det även som ett sätt att understryka vikten av de delar i de kulturpolitiska målen som talar om kulturen som en dynamisk och utmanande kraft, samt att konsten och kulturen ska präglade samhällets utveckling.

9.2.3 Åtgärder för att stärka konstnärernas professionella arbete

Kulturanalys delar utredningens bedömning om hur konstnärspolitiken bör förstärkas med särskilda inriktningar i den första strecksatsen (s. 353). De föreslagna inriktningarna ligger väl i linje med de nationella kulturpolitiska målen om att alla ska kunna delta i kulturlivet, om mångfald och om kulturen som en obunden kraft. Vi delar även bedömningen att kulturinstitutioner med offentligt stöd, genom sin roll som arbetsgivare till professionella konstnärer, är en viktig del av konstnärspolitiken.

Kulturanalys arbetar för närvarande genom sin MONA-uppkoppling med registerdata för att ytterligare fördjupa kunskapen om kopplingen mellan konstnärliga utbildningar och anställda vid konstnärliga verksamheter och med konstyrken. Tidigare undersökningar som Kulturanalys har genomfört har pekat på behovet av ökad finansiering till de offentligt finansierade kulturinstitutionerna för att ge dessa större rörelsefrihet och bättre möjligheter att leva upp till de nationella kulturpolitiska målen (*Dramatiska villkor 2017* och *Kulturanalys 2017*).

9.3.1 Allmänt om utbildningssystemet

Kulturanalys delar utredningens bedömning att det krävs strategiska insatser för att minska snedrekryteringen till konstnärliga utbildningar. Se 9.3.2.

Kulturanalys delar även bedömningen att det inte finns några behov av större förändringar av själva utbildningarna. Men mot bakgrund av förslag i avsnitt 9.4.5 om arbetsplatsresidens kan det finnas anledning att se över i vilken utsträckning utbildningarna behöver förändras, utvecklas eller kompletteras med inslag av hur konstnärlig kompetens kan komma andra delar av samhällslivet till godo.

9.3.2 Konstnärliga högskolornas satsningar mot snedrekryteringar

Kulturanalys delar bedömningen att universitetets och högskolors arbete för att bredda rekryteringen till de högre konstnärliga utbildningarna bör utvärderas. Kulturanalys konstaterar att UHR har ett särskilt uppdrag att främja breddad rekrytering till högskolan samt att ansvara för analys av frågor inom myndighetens verksamhetsområde, medan UKÄ ska ansvara för kvalitetssäkring av universitetens och högskolornas verksamhet genom bland annat utvärdering av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt tematiska utvärderingar. Kulturanalys anser att den myndighet som i grunden har det tydligaste analysuppdraget och den genom sitt uppdrag bästa sakkunskapen i området bör få ansvar för utvärderingen av de konstnärliga utbildningarnas arbete med breddad rekrytering.

Vi anser även att det finns behov av en fördjupad analys av snedrekryteringen till de konstnärliga utbildningarna, som beaktar utbildningssystemet i sin helhet, andra socioekonomiska faktorer och bakgrundsfaktorer. En sådan analys kan ligga till grund för mer träffsäkra åtgärder.

9.3.3 Kulturskolans ansvar

Kulturanalys delar bedömningen att frågan om en utveckling av kulturskolan som gör den mer tillgänglig och jämlik bör ges prioritet hos både stat och kommun. Vi vill poängtera att det är viktigt att staten för en dialog med kommuner om enskilda satsningar. Det finns upparbetade kanaler för dialog mellan regioner och kommuner inom kultursamverkansmodellen – dessa borde användas även av staten i dessa frågor och samtidigt vinna att information om dialogen mellan stat och kommuner kommer regionerna till godo.

9.3.4 Tillgänglighet till konstnärliga utbildningar

Kulturanalys delar bedömningen att det behövs insatser för att öka tillgängligheten till konstnärliga utbildningar. Det är känt från både svenska och utländska undersökningar att det finns ett samband mellan kulturanvändande och avstånd till kulturutbudet.

9.3.5 Konstnärliga produktionshus för ungdomar

Kulturanalys stödjer förslaget om ett nytt statsbidrag för konstnärliga produktionshus för ungdomar. Vi anser dock att staten bör föra dialoger med de aktuella kommunerna och regionerna kring de föreslagna produktionshusen. Våra erfarenheter från arbetet med att utvärdera kultursamverkansmodellen gör att vi ifrågasätter inrättandet av reformer och nya ekonomiska stöd inom kulturområdet, som inte formuleras mot bakgrund av vad som planeras i regionernas kulturplaner. Vi föreslår även en rak finansieringsmodell där bidraget fördelas i första hand utifrån antal barn och unga inom upptagningsområdet för det aktuella produktionshuset. Finansieringsmodellen bör även beakta att barn och unga har olika möjligheter till och kostnader för transporter i olika delar av landet och det bör därför övervägas att modellen bör kompletteras med ett rörligt tillägg.

9.4.2 Digitaliseringens påverkan på konstnärernas yrkesutövande

Kulturanalys tillstyrker förslaget om en samlad strategi för digitaliseringen av den offentligt finansierade kulturen. Strategin bör även innefatta institutionerna i enlighet med formuleringarna i 9.2.3 om de offentligt finansierade institutionernas

roll som arbetsgivare. Vi vill understryka vikten av att inom ramen för strategin planera för utvärdering av de insatser som strategin formulerar.

9.4.3 Uppdrag om kulturella och kreativa näringar

Kulturanalys instämmer i att kunskapen om sambandet mellan konst och näringslivsutveckling behöver stärkas.

Vi ställer oss tveksamma till om Tillväxtverket är den lämpligaste mottagaren av ett uppdrag att utveckla analyser och strategier för att stärka kulturella och kreativa näringar i Sverige. Myndigheten för kulturanalys har medverkat i det uppdrag som Tillväxtverket haft i två år. Vår uppfattning är att antingen Tillväxtanalys eller Kulturanalys eller de båda myndigheterna i samverkan skulle vara bättre mottagare av uppdraget med tanke på dessa myndigheternas särskilda statistik- och analysuppdrag. Uppdraget bör även fortsatt göras i samverkan med Tillväxtverket, Kulturrådet och SCB, samt som tillägg även med Konstnärsnämnden. Uppdraget bör vidare beakta statistik rörande besöksnäring, besöksmål och turism samt belysa konstnärers, kulturinstitutioners och kulturmiljöers roll och villkor i detta sammanhang.

Vidare anser vi att uppdraget bör utgå från Kulturdepartementet och Näringsdepartementet gemensamt och inte från Utrikesdepartementet, för att fokusera mer på utveckling av de strategier som krävs för att skapa förutsättningar för kulturella näringar i Sverige och inte som en del av den nationella exportstrategin.

Jämför även med våra synpunkter om ett helhetsgrepp på konstnärspolitiska analys- och utredningsfrågor i remissvarets inledning och under punkt 9.10.4.

9.4.5 Stärkt arbetsmarknad genom residensprogram

Kulturanalys tillstyrker förslaget om konstnärliga residens på statliga arbetsplatser genom regeringsuppdrag till myndigheter. Kulturanalys stödjer betänkandets resonemang om kopplingen mellan konstnärernas arbetsmarknad och synen på deras roll i samhället i framtiden (s. 117, s. 370) och menar att staten på detta sätt kan gå före och bidra till att påverka uppfattningen om konstnärlig kompetens i en positiv riktning. Vi vill dock påminna om den ojämna fördelningen av statliga myndigheter i landet och en myndighetsorienterad satsning innebär stor risk för ytterligare koncentrerad av resurser till Stockholm. Kulturanalys rekommenderar regeringen att försäkra sig om en geografisk fördelning av dessa uppdrag som ligger i linje med att förstärka kulturen i hela landet.

9.4.7 Konstens behov av mellanhänder

Kulturanalys avstyrker förslaget om en försöksverksamhet med en allians för konstnärliga upphovspersoner.

Allianserna som upprättats för olika delar av scenkonstområdet (Teateralliansen, Dansalliansen och Musikalliansen) har skapats för att ge förutsättningar till tryggare arbetsvillkor för frilansande kulturutövare efter att anställningsstrukturerna vid scenkonstverksamheterna i landet förändrats så att antalet tillsvidareanställningar minskat kraftigt. Betänkandet visar inte att en liknande utveckling och förändring av arbetsmarknaden har skett för upphovspersoner. Över huvud taget ger inte betänkandet något annat argument för att inrätta en allians annat än att frågan har

diskuterats, att den ”aktualiserats i riksdagsmotioner och från intresseorganisationers sida” (s. 395). Motioner som berör en allians för bild- och formkonstnärer har lämnats bland annat av riksdagsledamöter från vänsterpartiet (motion 2007/08:Kr333 av Siv Holma m.fl. samt motion 2016/17:170 av Jonas Sjöstedt m.fl.) och moderaterna (motion 2016/17:2884 av Olof Lavesson m.fl.). Förslag om en allians för bild- och formkonstnärer har förts fram av flera olika intresseorganisationer gemensamt i samband med deras granskning av socialförsäkringsutredningens förslag 2016 (DN 24/9 2016). Utredningen har valt att utvidga den grupp som skulle omfattas av en ny allians från bild- och formkonstnärer specifikt, till flera typer av upphovspersoner. Men den har inte kunnat ”gradera behovet av en alliansmodell bland de olika grupperna av upphovsmän” eller ”bedöma de praktiska förutsättningarna för att inrätta allianser på alla områden” (s. 397, 398), och lösningen som presenteras är alltså att inrätta en allians på försök för att se om den kan byggas ut efterhand.

Vi respekterar utredningens överväganden i merparten av betänkandet, men på den här punkten menar vi att det saknas tillräckligt underlag för att säga att en allianskonstruktion är en bra lösning för det som i motioner och debattartiklar förts fram som problemen för yrkesgruppen bild- och formkonstnärer: att konstnärer ofta hamnar utanför de strukturer som traditionella lönearbetare har full tillgång till inom de olika socialförsäkringssystem. Att inrätta en försöksverksamhet för sammanlagt 45 miljoner kronor, utan att ha tillräckligt kunskapsunderlag, verkar inte kostnadseffektivt jämfört med att göra en fördjupad analys för en bråkdel av den summan och därefter sätta igång en färdigplanerad verksamhet, där läckaget av budgetmedel har minimerats. Utredningen lämnar i kapitel 9.8 enbart förslag om friskvård och arbetsskador och begränsar sig till bedömningar vid de frågor som rör konstnärernas relation till socialförsäkringssystemet. Viktigare än att inrätta en allians som skulle gynna ett begränsat antal upphovspersoner, vore att skapa regler och undantag inom socialförsäkringssystemet som var generella för alla med liknande inkomstförhållanden som bild- och formkonstnärer, andra upphovspersoner samt andra yrkesgrupper med liknande oregelbundna anställnings- och inkomstförhållanden.

Kulturanalys föreslår att regeringen väljer att formulera ett fördjupat analysuppdrag i form av en förstudie om en allians för upphovspersoner. Kostnaderna för ett sådant uppdrag (en årsarbetskraft med kringkostnader) bedömer vi till ungefär 1,3 miljoner kronor.

Kulturanalys föreslår vidare att övriga medel i stället tillförs centrumbildningarna och regional kulturverksamhet så att centrumbildningarna får 14 miljoner (1 miljon kronor per organisation för en årsarbetskraft + kringkostnader) årligen och regionerna högst 10,5 miljoner årligen (högst 500 000 kronor per region för hälften av en beräknad årsarbetskraft, som fördelas om regionen själv svarar för återstoden). I samverkan med regionala institutioner och regionala konsulenter skulle centrumbildningarna i större utsträckning än nu kunna fungera som nod för samverkan, fortbildning, uppdragsförmedling, turnéläggning, administrativt stöd etc.

9.5.2 Konstnärens förutsättningar att verka i regionen

Kulturanalys delar bedömningen att förutsättningarna för konstnärer att etablera sig och verka i olika delar av landet behöver förbättras och vi instämmer i de övriga formuleringarna i rutan på s. 406. Men vi vill återigen understryka vikten av att

räkna med de regionala och kommunala kulturinstitutionerna när det talas om regionala och lokala marknader. Kulturanalys har visat hur scenkonstinstitutionerna drabbats av snävare ekonomiska ramar under de senaste decennierna då lönekostnaderna stigit i snabbare takt än de offentliga medel som tilldelats dem (*Dramatiska villkor* 2017). För att kunna uppfylla sina uppdrag behöver institutionerna få större svängrum för sin egen verksamhet. Alternativet är förändrade uppdrag som är möjliga att uppfylla med oförändrad budget. Ett förändrat uppdrag skulle bland annat kunna innebära att på olika sätt jobba mer i samverkan med civilsamhället och fria grupper.

9.5.3 Kultursamverkansmodellen

Kulturanalys instämmer i att konstnärernas villkor ska finnas med i kommande analyser och utvärderingar av kultursamverkansmodellen. Vi ska överväga att göra detta till ett särskilt område i någon av våra kommande analyser, så snart den nya personalen som ersätter dem som sagt upp sig på grund av omlokaliseringen från Stockholm till Göteborg, har blivit tillräckligt insatta i de aktuella frågorna. Under 2017 och 2018 har Kulturanalys skapat goda statistiska förutsättningar för att ta fram underlag i linje med utredningens förslag och vi bedömer att uppdraget att publicera statistik rörande konstnärers ekonomiska villkor bör placeras på samma myndighet som har ansvar för att analysera konstnärers villkor inom ramen för kultursamverkansmodellen.

Vi påminner i sammanhanget om Statskontorets förslag om ändrat uppdrag till Kulturanalys avseende utvärdering av kultursamverkansmodellen från ett uppdrag i myndighetens instruktion att löpande utvärdera modellen till att vid särskilda tillfällen eller med jämna mellanrum, genomföra fördjupade analyser (*Uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen – en översyn*, [Statskontoret 2018:15] s. 57–58).

Vi tillstyrker förslaget till ändring av förordningen (2010:2012). Kulturanalys har under 2018 pekat på att Sverige har en hårdare statlig reglering av de statliga bidragen till regional kulturverksamhet än övriga nordiska länder (*Kulturpolitisk styrning*, 2018, s. 8). Genom att anta den föreslagna ändringen skulle staten visa tillit till regionens användande av bidragen, vilket skulle ligga i linje med det arbete som bedrivs av bland annat Tillitsdelegationen. Det skulle även underlätta den administrativa börda som upplevs av institutionschefer i regionerna, vilket Kulturanalys rapporterat om i tidigare genomförda utvärderingar (*En regional resurs på konstnärlig grund* 2014).

Vi tillstyrker även förslaget att förstärka resurserna till det professionella kulturlivet i regionerna. Kulturanalys noterar att utredningen för detta förslag bland annat tar stöd i en lägesbedömning som vi har gjort (*Kulturanalys* 2017). Vi är däremot undrande till hur den föreslagna summan, 25 miljoner kronor, beräknats. Det saknas ett beräkningsunderlag för detta förslag i betänkandet. Vi menar dels att summan behöver vara betydligt större, dels att det skulle kunna gå att göra en vederhäftig beräkning av det aktuella behovet utifrån vår rapport *Dramatiska villkor*, som analyserar den ekonomiska utvecklingen för länsteatrarna under 35 år fram till 2015. Utifrån den analys som där gjorts av förändringen av länsteatrarnas köpkraft mätt med lönekostnadsindex, och med det underlag som finns avseende scenkonstanställda, skulle en ökning av det statliga anslaget med i genomsnitt ca 4–5 miljoner kronor *per region* inte vara obefogad för att återskapa de ekonomiska

förutsättningar som gällde kring år 1990 (*Dramatiska villkor*, s. 44–48). Och då har bara scenkonstverksamheternas behov uppskattats.

9.5.4 Kulturarrangörer i hela landet

Kulturanalys stödjer förslaget att formulera ett uppdrag om en uppföljning och redovisning av arrangörsarbete med en fördjupad analys av konstnärernas villkor i det sammanhanget. Vi ser det dock som olämpligt att ge uppdraget till den bidragsgivande myndigheten Kulturrådet, som beviljade närmare 33 miljoner kronor i bidrag till musikarrangörer under 2017 (*Kulturrådets årsredovisning*, s. 14), och föreslår att uppdraget till Kulturrådet avgränsas till uppföljning och redovisning samt att ytterligare uppdrag formuleras som en utvärdering och ges till någon oberoende aktör i stället för till Kulturrådet som fördelar bidrag till arrangörerna.

9.5.5 Konstbildningens betydelse

Kulturanalys instämmer i att den ideella konstbildningen och konstförmedlingen är viktiga delar av konstnärspolitiken. Genom att skapa en intresserad konstpublik förstärks förutsättningarna för konstnärerna att verka och få en inkomst från sin konstnärliga verksamhet.

Vi ställer oss emellertid på nytt frågande till hur den summa om 5 miljoner beräknats som föreslås tillföras organisationer och föreningar som verkar på området. Det sägs inget om hur många verksamheter som skulle vara med att dela på 5 miljoner eller vilken den totala bidragssumman är som skulle utökas. Det är också oklart vad de 5 miljonerna skulle användas till mer konkret som skulle öka konstbildningens betydelse.

Kulturanalys föreslår att regeringen gör en noggrannare bedömning av vilka insatser som skulle kunna göras av de olika organisationerna och föreningarna och utifrån det gör en beräkning av hur stor resursökning som skulle behövas för området.

9.6.3 MU-avtalet

Kulturanalys instämmer i att det är viktigt att det finns förutsättningar för utställare att följa rekommendationerna i MU-avtalet. Återigen ställer vi oss frågande till hur utredningen beräknat behovet av resursförstärkningen på 5 miljoner kronor. Kulturrådet hade i sitt budgetunderlag för 2018–2020 beräknat att det krävdes 8 miljoner kronor för att täcka det underskott som fanns för ansökningar om ersättningar till konstnärer enligt MU-avtalet (*Budgetunderlag 2018–2020*, s. 12). I budgeten för 2018 ökades hela anslaget 4:4 med 12 miljoner kronor, vilket var i linje med Kulturrådets äskande. I budgetunderlaget för 2019–2020 finns inte något äskande om ytterligare förstärkning av anslag 4:4 med anledning av behov relaterade till MU-avtalet. Det framgår inte av utredningens betänkande vilket underlag de använt sig av för att beräkna den föreslagna resursförstärkningen.

9.7 Nya bidragssystem

Kulturanalys avstår från att kommentera varje enskilt förslag i kapitel 9.7. Vår sammanfattande kommentar till hela kapitlet är att vi uppfattar förslaget om tre typer av bidrag och stöd som en förenkling av nuvarande system. Förslagen på vilka som ska kunna söka och få stöd har mindre detaljstyrning än dagens system och lämnar utrymme för större handlingsfrihet för bidragsgivarna. Kulturanalys konstaterar att det hade varit möjligt att, i större utsträckning än vad utredningen nu gjort, diskutera

nya bidragssystem i samband med frågan om bedömningsgrupper och att det ligger inom myndighetens ansvarsområde att bedöma effekterna av bidragsordningarna inom kulturpolitiken – (se 9.10.4).

9.8 Socialförsäkring och a-kassa

Kulturanalys noterar att utredningen lämnar få skarpa *förslag* kring förändringar inom socialförsäkringssystemet, utan bäddar in sina synpunkter på brister i en rad *bedömningar*. Utredningen hänvisar till att ”den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (PSFU) lämnat vissa förslag som ligger i linje med de behov av förändringar i socialförsäkringarna som utredningen anser angelägna. Hit hör införande av EGI och e-inkomst som skulle gynna konstnärerna.” (s. 441f) Men skriver samtidigt att det finns ”problem som inte blir omhändertagna” och att de ”förslag som utredningen lämnar när det gäller socialförsäkringarna kan därför lämpligen hanteras inom ramen för beredningen av PSFU”. Detsamma gäller utredningens synpunkter kring skatteregler som formuleras som en bedömning och inte som ett skarpt förslag att Skatteverket ska ges ett uppdrag att göra en översyn av skattemässiga hinder för konstnärernas yrkesutövande.

Kulturanalys bedömer att det är angeläget att ta fram mer konkreta förslag rörande regler för SGI för enskilda näringsidkare samt regler för sjukersättning och a-kassa för stipendieinnehavare.

9.9 Förbättrade pensioner för konstnärer

Kulturanalys tillstyrker förslaget att tillsätta en särskild utredning för att fördjupa kunskaperna om konstnärernas pensioner. Vi vill påpeka likheterna med förslaget om en allians för upphovspersoner, som även det bör föregås av en fördjupad kunskapsinhämtning.

9.10.1 Den statliga styrningen

Kulturanalys tillstyrker förslagen till principer för styrningen av den statliga konstnärspolitik. De första tre föreslagna principerna fastställer vikten av armlängds avstånd mellan politik och kulturliv, de övriga pekar på kulturens och konstnärernas roll i samhället i övrigt samt behovet av öppenhet hos och samverkan mellan olika typer av kulturinstitutioner. Alla dessa punkter har, enligt Kulturanalys bedömning, god förankring i de nationella kulturpolitiska målen.

9.10.2 Organisationsstruktur

Kulturanalys instämmer i utredningens bedömning att det finns ”överlappningar och omotiverade skillnader i villkoren för bidragsgivningen bland berörda instanser” (s. 456), liksom att en av de bidragande orsakerna till detta är hur såväl myndighetsstrukturen som olika bidragsformer och bidragsmottagare tillkommit successivt. Kulturanalys konstaterar att det ligger inom myndighetens ansvarsområde att närmare analysera orsakerna till den rådande situationen och att lämna rekommendationer till hur villkoren för bidragsgivningen skulle kunna förändras förutom det förslag som lämnas av utredningen, att samverkan mellan de bidragsgivande myndigheterna förstärks.

9.10.3 Bedömningsgrupper

Kulturanalys tillstyrker förslaget att de bidragsgivande instanserna ska öka sin transparens kring arbetssätten för de olika arbets- och referensgrupper som fördelar

bidrag. Utredningen skriver: "[Bedömningsgrupper] ökar legitimiteten i bidragsbesluten men det finns också kritik mot att systemet leder till jävsproblem, att det är tungrott, att ett fåtal personer alternerar mellan de olika myndigheternas bedömningsgrupper, att det riskerar att utesluta nya konstnärliga uttryck och att besluten kan uppfattas som slumpmässiga." (s. 338) Tydlighet, öppenhet och armlängds avstånd mellan politiker och tjänstepersoner är viktigt för hela det kulturpolitiska systemets legitimitet. Vaksamheten och misstänksamheten kring olika former av nepotism, korruption och otillbörlig påverkan är större än på länge på grund av olika händelser i kulturlivet det senaste året. Alla bidragsgivande verksamheter inom kulturområdet bör agera utifrån det. Det är Kulturanalys mening att en förbättrad transparens ökar möjligheterna till granskning, utvärdering och analys. Kulturanalys konstaterar att det ligger inom myndighetens ansvarsområde att bedöma effekterna av bidragsordningarna inom kulturpolitiken.

9.10.4 Analys och information

Kulturanalys instämmer i förslaget att Konstnärsnämndens uppdrag att bevaka och informera om konstnärernas ekonomiska villkor ska utvecklas. Kulturanalys ser dock ett behov av större helhetsgrepp på konstnärspolitiska analys- och utredningsfrågor för att skapa samordningsvinster vad gäller kostnader och kompetens. Kulturanalys anser att vår egen myndighet bör få i uppdrag att ta fram ett förslag på hur insamling av data och samordning av registerbaserad statistik kan tas fram.

Kulturanalys och Konstnärsnämnden har under 2018 inlett en dialog om hur ett sådant samarbete skulle kunna utformas. Kulturanalys utgångspunkt i denna dialog är den registerdata på individ- och institutionsnivå som Kulturanalys har tillgång till via MONA-uppkoppling till SCB, som kontinuerligt tillhandahåller registerdata på individ- och institutionsnivå så som utländsk bakgrund, utbildning, arbetsställe samt inkomster. Kulturanalys har därmed möjlighet att belysa även arbetsmarknadsetablering samt konstnärligt företagande och kreativa sektorn. Regionala analyser och jämförelser av registerdata kan vidare ligga till grund för bedömningar av kultursamverkansmodellens konsekvenser för konstnärer.

Utöver detta har Kulturanalys i uppdrag att följa jämställdhet och mångfald inom kulturområdet. Ett flertal rapporter om läget i Sverige och de nordiska länderna har publicerats. Samtliga dessa studier bygger i likhet med ovan nämnda analyser på registerdata och kombinationer av olika register. Kulturanalys arbetar vidare även med dessa med hjälp av MONA-uppkopplingen.

Kulturanalys rekommenderar att regeringen stärker det konstnärspolitiska kunskapsunderlaget genom att ge Kulturanalys i uppdrag att ta fram ett förslag på hur insamling av data och samordning av registerbaserad statistik kan tas fram som är mer kostnadseffektiv, mer lättillgänglig, har bättre kontinuitet, undviker parallella system och databeställningar och som utgår från ett helhetsperspektiv inom kulturområdet samtidigt som det ger möjlighet till fördjupade analyser av avgränsade frågeställningar. Förslaget ska inte begränsa expertmyndigheternas möjligheter till verksamhetsutveckling eller access till statistik och uppdraget bör genomföras i samråd med berörda myndigheter. Uppdraget bör återrapporteras till regeringen senast 31 december 2018.

9.11.1 Konstnärspolitikens budgetram

Kulturanalys bedömer att det finns brister i beräkningsunderlagen. De flesta ekonomiska förslagen saknar underlag, föreslagna summor är gjorda utan en beskrivning av hur summan räknats fram och till vad de föreslagna medlen ska användas. Detta försvårar avsevärt bedömningen av förslagen.

Utredningen har även avstått från att beskriva hur de föreslagna 225 miljonerna ska finansieras, och pekar bara på att de ska tas från tillfälliga satsningar fram till 2020. Kulturanalys konstaterar att det av utredningsdirektiven framgår att uppdragsgivaren förväntat sig att få förslag på hur kostnadsökningar ska finansieras (s. 479).

9.11.2 Pris- och löneomräkning

Kulturanalys tillstyrker förslaget att samtliga konstnärspolitiskt relaterade anslag inom utgiftsområde 17 ska omfattas av statens pris- och löneomräkning. Vi har tidigare kommenterat detta i anslutning till slutsatserna som drogs i *Dramatiska villkor* angående de urholkade anslagen för länsteatrarna. I *Kulturanalys 2017* fortsatte vi denna diskussion och föreslog att den konstnärspolitiska utredningen skulle göra en översyn av kulturanslagens utformning. Och vidare: ”I detta sammanhang bör uteblivna uppräkningskrav av anslag samt kravet på produktivitets- och effektivitetsökningen inom delar av kulturektorn särskilt beaktas, eftersom både urholkningen av stödet till kulturinstitutionerna och det fria kulturlivet sannolikt har stor betydelse för villkoren för de konstnärliga professionerna på sikt.” (*Kulturanalys 2017*, s. 68)

Kulturanalys föreslår att regeringen låter utvärdera utvecklingen av anslagen inom utgiftsområde 17, hur förändrad PLO-omräkning och krav på produktivitets- och effektivitetsökning påverkat utvecklingen av anslagen i förhållande till lönekostnadsutvecklingen vid offentligt finansierade kulturinstitutioner samt i förhållande till annan offentligt finansierad verksamhet inom andra utgiftsområden.

Beslut i detta ärende har fattats av direktör Sverker Härd. Utredaren Erik Peurell har varit föredragande.

Sverker Härd
Myndighetschef

Erik Peurell
Utredare