

Kommittédirektiv

Återstart för kulturen – återhämtning och utveckling efter coronapandemin

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska, med anledning av covid-19-pandemin, sammanfatta de konsekvenser pandemin inneburit och alltjämt innebär för kultursektorn och analysera vilka lärdomar som kan dras av dessa. Syftet är att bidra till att skapa goda förutsättningar för kultursektorns återstart och utveckling samt möjliggöra att Sverige har ett starkt, hållbart och oberoende kulturliv i alla delar av landet.

Utredaren ska bl.a.

- analysera kultursektorns förutsättningar för att återhämta sig och vid behov lämna förslag på åtgärder som kan bidra till att kultursektorn lättare kan återstarta, återhämta sig och utvecklas under och efter pandemin så att kulturen har förutsättningar att vara en stark och oberoende kraft i samhällsutvecklingen,
- synliggöra nya initiativ för att tillgängliggöra kultur som har etablerats eller utvecklats under pandemin och som har potential att positivt bidra till att nå de nationella kulturpolitiska målen och vid behov föreslå åtgärder för att stärka sådana initiativ, och
- identifiera strukturella problem inom landets kultursektor och kulturella infrastruktur som har synliggjorts till följd av pandemin och vid behov föreslå åtgärder för att stärka kultursektorns hållbarhet.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

Pandemins effekter på kulturlivet i Sverige

Kultur förenar oss, skapar sammanhang, vidgar perspektiv och inspirerar till nya tankar. Kultur är det som gör oss till människor. De övergripande nationella målen för kulturpolitiken är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling. Ett livskraftigt kulturliv och en stabil infrastruktur för kultur över hela landet, som är tillgänglig för alla, är en viktig del av välfärden i ett demokratiskt och hållbart samhälle. Sverige ska vara en kulturnation att räkna med.

Med pandemins intåg i världen utmanas Sveriges kulturliv i grunden och därmed det svenska välfärdssamhället. Kulturupplevelser bygger ofta på att människor träffas och tar del av eller utövar kulturella verksamheter tillsammans. Den professionella och affärsmässiga hållbarheten grundar sig därmed på att människor kan samlas. Möjligheten att samlas är för närvarande begränsad genom förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, lokala föreskrifter som meddelats av länsstyrelserna och Folkhälsomyndighetens föreskrifter, rekommendationer och allmänna råd. Kulturens förutsättningar har kraftigt begränsats genom de restriktioner som har varit nödvändiga under pandemin.

Människors ändrade beteenden till följd av restriktionerna har slagit hårt mot många kulturverksamheter. Sannolikt kommer detta att påverka kultursektorn under en lång tid framöver och även efter att restriktionerna har hävts. Minskat utbyte och samarbete såväl nationellt som internationellt har påverkat och fortsätter att påverka det konstnärliga eller kunskapsmässiga innehållet. Det finns en risk att delar av kultursektorn slås ut.

Kultursverige är ett kulturellt ekosystem, en väv av kulturskapande som utgörs av små och stora arrangörer, som arrangerar konserter, festivaler, scenkonst, filmvisningar, utställningar och mycket annat. Musik, mode, design, digitala produkter och upplevelser framställs inom de kreativa näringarna. Det är stora och små aktörer, allt från konserter som drar publik

i tiotusental till små fristående grupper och frilansande aktörer. Såväl de stora evenemangsarrangörerna som de kommersiellt småskaligt drivna arrangörerna, institutionerna och aktörerna är viktiga för kulturlivets mångfald. Innan pandemin bröt ut fanns det ca 128 000 verksamheter inom kulturella och kreativa näringar i Sverige. Drygt 146 000 personer är anställda inom sektorn. Sektorns bidrag till BNP var minst 130 miljarder kronor eller 3,1 procent år 2015. En stor del av svenskt kulturliv är inte och har aldrig varit offentligt finansierad, utan har stått på egna ben. I augusti 2020 rapporterade Skatteverket att omständigheterna fortfarande är tuffa för områdena kultur, nöje och fritid. Av rapporten framgår att månadsdeklarationerna för maj månad 2020 jämfört med motsvarande månad 2019 visade på en nedgång i omsättningen inom kultur, nöje och fritid med 34 procent. Motsvarande siffra för juni var 29 procent. Bland de delar av branschen som tappade mest i omsättning i juni fanns konstnärlig och kulturell verksamhet, med en nedgång på 62 procent. De tidiga indikationerna för arbete utfört under juli månad tyder även på en minskning om 15 procent i lönesumma och 25 procent i antalet anställda jämfört med samma månad föregående år inom området kultur, nöje och fritid.

En konsekvens av pandemin är att nationella, regionala och lokala kulturinstitutioner, i såväl ideell, kommersiell som i offentlig regi, har fått kraftigt minskade intäkter. Den fria kultursektorns, enskilda konstnärers och ideella krafter inkomstmöjligheter har försämrats avsevärt eller upphört helt, samtidigt som det t.ex. blivit tydligt att många kulturaktörer har svårigheter att ta del av de offentliga trygghetssystemen. Även arrangörsledet, som har en stor betydelse för att kultur ska nå ut i hela landet och för konstnärernas arbetsmarknad, brottades redan innan pandemin med utmaningar kopplat till exempelvis minskat föreningsengagemang och minskad köpkraft. På sikt riskerar betydande delar av kulturens infrastruktur med verksamheter runt om i landet att försvinna till följd av pandemins konsekvenser. Det hotar även värden av vårt gemensamma kulturarv och dess samlingar. Utvecklingen inom kultursektorn till följd av pandemin får också en negativ inverkan på andra samhällssektorer, som besöksnäringen och möjligheten till hållbar regional utveckling i alla delar av landet. Detta eftersom kulturlivet inte bara förverkligar viktiga ambitioner om bildning och kultur, utan också tillför konkreta värden av stor vikt för tillväxt, näringsliv, sysselsättning, innovation och ekonomisk utveckling.

Den pågående krisen inom kultursektorn påverkar oss som land. Den påverkar allas vår möjlighet att delta i och ta del av kultur och kulturarv. Det finns därför skäl att låta en särskild utredare se över pandemins inverkan på kultursektorn och analysera vilka lärdomar som kan dras av dessa samt vid behov lämna förslag på åtgärder som kan bidra till att kultursektorn lättare kan återstarta, återhämta sig och utvecklas under och efter pandemin så att kulturen har förutsättningar att vara en stark och oberoende kraft i samhällsutvecklingen. Utredaren bör förhålla sig till de åtgärder som har vidtagits för att mildra de ekonomiska konsekvenserna för kultursektorn.

Utredaren ska därför

- sammanfatta de konsekvenser som pandemin inneburit och alltjämt innebär för kultursektorn, lokalt, regionalt och nationellt, och analysera vilka lärdomar som kan dras av dessa.

Uppdraget att återstarta och utveckla kulturlivet under och efter pandemin

Vilka insatser behövs?

Pandemin har allvarligt påverkat kultursektorn. För att bärande delar av kulturlivet ska kunna överleva och återstarta efter pandemin har regeringen vidtagit en rad särskilda insatser för att mildra de ekonomiska konsekvenserna för kultursektorn och regeringen fortsätter att följa utvecklingen inom området. Samtidigt har pandemin också, som alla kriser, inneburit lärdomar och nya initiativ. En återstart och återhämtning av kulturlivet innebär inte bara en möjlighet att reparera det som gått sönder, utan också en möjlighet att tänka nytt och stimulera till ett mer hållbart kulturliv genom en kulturpolitik som når närmare de kulturpolitiska målen i fråga om tillgänglighet, delaktighet, kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet. Målet är ett samhälle där kulturen är en stark och oberoende kraft i samhällsutvecklingen.

De enskilda kulturskaparna tillhör kulturlivets absoluta fundament och att kulturskapare kan arbeta under rimliga villkor är därför en förutsättning för ett vitalt kulturliv. En livskraftig kultursektor som människor vågar satsa på yrkesmässigt skapar även förutsättningar för andra svenska näringar, som export- och besöksnäringen. Att delta i kulturlivet skapar även värden som välbefinnande och gemenskap. Kulturlivets betydelse framhålls även i FN:s

konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som bland annat lyfter fram barnets rätt att till fritt och till fullo delta i det kulturella och konstnärliga livet. Kultursektorn står i och med krisen inför ett betydande kompetenstapp som riskerar att ha en negativ inverkan på framtida möjligheter att uppnå de nationella kulturpolitiska målen. För kulturens återstart och samhällets långsiktiga välmående är det viktigt att de kulturella kompetenserna finns kvar inom kulturområdet.

Kulturens infrastruktur och möjligheten att ta del av kultur skiljer sig åt i olika delar av landet. Förutsättningarna för att återstarta, återhämta och utveckla kulturlivet ser därför olika ut. Det finns därför ett behov att i analyser och förslag ta hänsyn till kultursektorns skilda förutsättningar i olika delar av landet.

Flera länder, däribland Sverige, har vidtagit åtgärder för att skydda och stimulera kulturlivet. Det finns därför ett värde i att också analysera hur närliggande länder hanterat pandemins konsekvenser för kultursektorn i syfte att identifiera goda exempel.

Utredaren ska därför

- analysera kultursektorns förutsättningar för att återhämta sig och vid behov lämna förslag på åtgärder som kan bidra till att kultursektorn lättare kan återstarta, återhämta sig och utvecklas under och efter pandemin så att kulturen har förutsättningar att vara en stark och oberoende kraft i samhällsutvecklingen,
- föreslå hur kompetens kan utvecklas och säkras samt bidra till verksamhetsutveckling inom kulturområdet under krisen,
- i ovanstående analyser och förslag ta särskild hänsyn till kultursektorns skilda förutsättningar i olika delar av landet, och
- ge exempel på insatser för kulturlivets överlevnad och återstart i länder i Sveriges närområde.

Utredaren ska inte lämna förslag som berör skatteområdet.

Nya sätt att tillgängliggöra kultur

Av de nationella kulturpolitiska målen framgår att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kultur ska vara tillgänglig för alla i hela Sverige. Under pandemin har flera nya och kreativa initiativ utvecklats för att tillgängliggöra

kultur, bland annat i digital form. Många initiativ har resulterat i positiva effekter som att fler än tidigare har kunnat ta del av ett specifikt evenemang, att nya målgrupper har nåtts, att nya former för delaktighet utvecklas och att ett bredare innehåll har kunnat erbjudas.

Vid sidan av att politiken ska sträva efter att återstarta kulturlivet efter pandemin ska också de nya initiativ och lärdomar som tillkommit runt om i Sverige under krisen tas till vara, så att kulturlivet kan komma starkare ur pandemin. Dessa initiativ kan ha potential att möjliggöra ett bredare utbud av kultur som når fler människor.

Utredaren ska därför

- synliggöra nya initiativ för att tillgängliggöra kultur som har etablerats eller utvecklats under pandemin och som har potential att positivt bidra till kultursektorns strävan att nå de kulturpolitiska målen, och
- vid behov föreslå åtgärder för att stärka initiativen.

Ökad hållbarhet i kultursektorn inför framtiden

En robust och livskraftig infrastruktur för kulturlivet är viktig för att uppfylla de nationella kulturpolitiska målen. Sverige ska vara en kulturnation med ett fritt och vitalt kulturliv som står stadigt även i kris.

Den pågående pandemin har blottlagt strukturella problem inom kultursektorn. Många av dem som drabbades först och hårdast är aktörer som redan tidigare hade en svag ställning. Befintliga brister har förstärkts och accentuerats. Pandemin har på detta sätt synliggjort strukturella problem som fanns redan före krisen, rörande t.ex. konstnärers villkor, digitaliseringsfrågor och upphovsrätt. Exempelvis är utsattheten stor inom den betydande andel av kulturlivets aktörer som verkar som frilansare, egenföretagare och kombinatörer. Denna mångfald av små aktörer bär upp kulturlivet, men många har sett sin försörjning försvinna eller minska kraftigt, och därtill har det blivit tydligt att många kulturaktörer har svårigheter att ta del av de offentliga trygghetssystemen. Många kulturverksamheter bedrivs inte i första hand i vinstsyfte och har små marginaler. De saknar ekonomisk buffert och ett intäktsbortfall får därför snabbt negativa effekter för både kulturutövare och kulturverksamheter. Alltför stora osäkerheter i branschen kan leda till kompetensförluster genom att många söker sig till andra branscher och yrken.

Kulturlivets aktörer har också under lång tid uppmuntrats att i större utsträckning söka sin finansiering genom betalande publik. Detta är en positiv utveckling men kan i många fall även innebära att verksamheterna är sårbara för publikförluster. Detta har särskilt drabbat verksamheter som helt eller i huvudsak finansieras av entréavgifter eller biljettförsäljning och verksamheter som har en stor andel utländska besökare. Detta samtidigt som intressanta eller unika besöksmål som museer och kulturmiljöer är en drivande kraft i besöksnäringen.

Tillgången till digitalt förmedlad kultur ökar stadigt, men ger inte alltid intäkter till kulturaktörer. Kultursektorn brottas, liksom många andra sektorer, med svårigheterna att hitta fungerande betalmodeller och att få acceptans för att det digitala utbudet inte alltid kan vara gratis. Konstnärers möjlighet att verka professionellt påverkas i grunden då digitaliseringen i vissa fall innebär att konstnärers möjligheter att få betalt för sina prestationer försämras. Upphovsrätten är en grundläggande rättighet för kulturskapare och rättighetshavare. För verksamheter som erbjuder tillgång till sitt utbud eller sina föremål digitalt uppstår samtidigt kostnader när t.ex. upphovsrättsersättningar ska betalas. Samtidigt kvarstår kostnaderna för de fysiska samlingar som kulturarvsinstitutionerna förvaltar och som intäkter i samband med fysiska besök också har bidragit till att finansiera. Mer digitala samlingar innebär även ytterligare kostnader för bevarande.

Flera av dessa problem är väl kända och behandlas inom ramen för pågående processer. Det nya EU-direktivet om upphovsrätt på den digitala inre marknaden (direktiv [EU] 2019/790), vilket för närvarande genomförs, behandlar exempelvis möjligheten för rättsinnehavare att få betalt för användning på internet, liksom åtgärder för att stärka upphovsmäns och utövande konstnärers ställning. Men utifrån pandemins effekter finns risk att det skapas kvardröjande effekter som väsentligt kan ändra förutsättningarna för kultursektorn. Exempelvis har barn och ungas möjlighet att delta i och ta del av kulturlivet på sin fritid och i skolan minskat under pandemin. Sammantaget finns således ett behov av att utifrån dessa nya förutsättningar lyfta blicken och mer systematiskt och översiktligt analysera strukturella hinder och vid behov lämna förslag som kan stärka kultursektorns långsiktiga hållbarhet.

Utredaren ska därför

- identifiera strukturella problem inom landets kultursektor och kulturella infrastruktur som har synliggjorts under pandemin,
- identifiera eventuella kvardröjande effekter av pandemin som väsentligt kan påverka förutsättningarna för kultursektorn, och
- vid behov föreslå åtgärder i syfte att stärka kultursektorns hållbarhet.

Att föreslå ändringar i upphovsrättslagstiftningen utgör inte en del av utredarens uppdrag.

Särskilt beakta pågående processer och kommande förslag

Det pågår sedan tidigare processer för att utveckla och stärka kultursektorn, bl.a. till följd av betänkandet Konstnär – oavsett villkor? (SOU 2018:23).

Utredaren ska särskilt beakta och i sina förslag ta hänsyn till pågående arbeten till följd av utredningens betänkande samt övriga relevanta processer och förslag inom olika politikområden som gemensamt kan bidra till att återstarta och utveckla kulturlivet efter pandemin.

Regeringen har även gett Myndigheten för kulturanalys i uppdrag att göra en översyn av effekterna inom kulturområdet av covid-19-pandemin, som ska redovisas den 15 april och 6 oktober 2021. I uppdraget ingår att kartlägga hur landets kulturliv och kulturella infrastruktur i ideell, kommersiell och offentlig regi drabbats av pandemin. I uppdraget ingår även att kartlägga regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas insatser till följd av spridningen av sjukdomen covid-19. Även insatser och effekter inom andra samhällsområden bör beröras i den mån det är relevant (dnr Ku2020/02624 [delvis]). Kulturanalys Norden har fått i uppdrag av Nordiska ministerrådet att belysa pandemins effekter på kultursektorn i de nordiska länderna. Uppdraget ska avrapporteras 31 mars 2021. Dessa rapporter kan utgöra underlag för utredningens analys.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas. Även konsekvenser av alternativa förslag som övervägts ska belysas. De offentligfinansiella effekterna av de förslag på åtgärder som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas, ska förslag till finansiering redovisas. Konsekvensbeskrivningar ska göras utifrån ett mångfalds-, jämställdhets- och barnrätts- och ungdomsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU. Uppdraget ska genomföras i nära samverkan med Myndigheten för kulturanalys. Utredaren ska bedriva sitt arbete öppet och i nära kontakt med relevanta aktörer inom det civila samhället samt den offentliga och privata sektorn i hela landet.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

(Kulturdepartementet)