

Kulturförvaltningen
Stadsarkivet

Dnr 1.1/3808/2021-1
SSA 2021/10754

Handläggare

Kulturförvaltningen
Moa Almerud
Telefon: 08-508 319 13

Till

Kulturnämnden

Stadsarkivet
Ann-Sofi Forsmark
Telefon: 076 12 28 347

Återstartsutredningens betänkande Från kris till kraft – återstart för kulturen (SOU 2021:77) KS 2021/1467. Kontorsyttrande som svar på remiss från kommunstyrelsen

Sammanfattning

Kulturnämnden har av kommunstyrelsen ombetts att besvara: *Remiss av Återstartsutredningens betänkande Från kris till kraft – återstart för kulturen (SOU 2021:77)*. Betänkandet är resultatet av utredningen Återstart för kulturen (Återstartsutredningen) som regeringen tillsatte i december 2020.

Utredningen slår fast att covid 19- pandemin har inneburit, och fortsatt innebär, stora utmaningar för kulturlivet i Sverige samt att dessa utmaningar riskerar att kvarstå flera år framöver. Utredningen beskriver även att pandemin har synliggjort redan existerande strukturella problem.

För att möta identifierade utmaningar föreslår utredningen:

- En tvåårig satsning på återstart och utveckling
- Långsiktiga insatser för att stärka kultursektorn

Totalt uppgår utredningens förslag till 3,9 miljarder år 2022-2024. Efter 2024 uppgår förslagen till 760 miljoner årligen.

Kulturförvaltningen och Stadsarkivet instämmer i allt väsentligt i utredningens övergripande bedömning av konsekvenserna av pandemin för kulturen. Den bild som utredningen ger av pandemins effekter på kultursektorn överensstämmer till stor del med resultaten från Nystartsapporten, som togs fram 2021 och som beskriver pandemins påverkan på kulturlivet i Stockholm.

Kulturförvaltningen och Stadsarkivet kommenterar i remissvaret några av utredningens förslag som särskilt berör den verksamhet som förvaltningarna ansvarar för. Utredningens övriga förslag lämnas utan synpunkter.

Några av förvaltningarnas synpunkter är:

- En ny utredning om nationell samordning av bibliotekens utlån av e-medier behöver ta sin utgångspunkt i det kommunala ansvaret för biblioteksverksamheten. En utredning behöver även utgå från att det går att skapa en infrastruktur som möjliggör nya former av avtal för allmänhetens tillgång till e-medier via biblioteken. Kulturförvaltningen anser att ekonomiska satsningar på befintliga nationella tjänster bör invänta slutsatserna från den föreslagna utredningen.
- Kulturförvaltningen och Stadsarkivet är positiva till en genomgripande satsning på digitalt tillgängliggörande. Vid fördelningen av medel är det dock angeläget att det finns en plan för hur det digitaliserade materialet ska publiceras, så att det blir möjligt att återsöka och återanvända för medborgare, forskare och fria kulturaktörer.
- Kulturförvaltningen stödjer förslaget att undersöka hur en jämlik tillgång till kulturskoleverksamhet kan främjas. Kulturförvaltningen förutsätter att en eventuell utredning tar hänsyn till kommuners olika förutsättningar och till det kommunala självstyret, har en tydlig koppling till kulturskoleverksamhetens identitet och innehåll samt beaktar den bredd som finns i verksamheten.
- Kulturförvaltningen ser det som positivt att Skolverket får i uppdrag att främja samarbete mellan skolväsendet och kulturaktörer. Det är viktigt att skapa en mottagarkultur och ett incitament i skolorna genom den myndighet som styr skolans verksamhet.

Bakgrund

Om utredningen

Regeringen beslutade den 22 december 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att sammanfatta de konsekvenser som covid-19-pandemin har inneburit och fortfarande innebär för kultursektorn samt att analysera vilka lärdomar som kan dras av dessa (dir. 2020:143). Syftet är att bidra till att skapa goda förutsättningar för kultursektorns återstart och utveckling samt möjliggöra ett starkt, hållbart och oberoende kulturliv i alla delar av Sverige. Uppdraget redovisades till regeringen i september 2021 genom betänkandet *Från kris till kraft – återstart för kulturen* (SOU 2021:77).

Utredningens analys

Utredningen slår fast att covid 19- pandemin har inneburit, och fortsatt innebär, stora utmaningar för kulturlivet i Sverige. Kultursektorn är en av de sektorer i samhället som på grund av restriktionerna har drabbats hårdast av pandemin när det gäller intäktsbortfall jämfört med tidigare år. Verksamma inom sektorn har även drabbats hårt av arbetslöshet.

Pandemins negativa effekter på kultursektorn riskerar att kvarstå flera år framöver. Internationella samarbeten och utbyten, som är viktiga för såväl konstnärlig utveckling som försörjning, har ställts in och kan bli svåra att återupprätta. Det finns en osäkerhet om huruvida besökare och publik återvänder direkt när restriktionerna har avvecklats och hur pandemin har påverkat publikens beteende på lång sikt. Många yrkesverksamma inom kultursektorn överväger att lämna sektorn och flera har redan gjort det. Nyexaminerade och unga konstnärer samt andra yrkesverksamma inom kultursektorn har haft ytterst begränsade möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden under pandemin. Detta kan leda till ett långvarigt kompetenstapp samt en minskad mångfald och kvalitet inom kultursektorn.

Under pandemin har produktion och lansering av såväl scenkonst, musik, bildkonst och litteratur som utställningar och filmer flyttats fram. Köbildning hos producenter, institutioner och arrangörer gör att nya utställningstillfällen och produktioner kan dröja, och därmed dröjer även beställningar av nya verk och möjligheter till arbete och inkomst. För många arrangörer och programläggare kan en försämrad ekonomisk situation leda till att de minskar sitt risktagande och prioriterar evenemang och konstnärer som uppfattas som mer kommersiellt säkra. Utredarna menar att offentliga insatser kommer att behövas minst ett par år efter pandemin, för att säkerställa den kulturella infrastrukturens fortlevnad och kulturlivets utveckling.

Utredningen belyser även att pandemin har synliggjort och förstärkt redan existerande strukturella problem. Några sådana problem är sköra ekonomiska villkor samt bristande trygghetssystem för konstnärer, utmaningar kopplade till ett jämlik deltagande i kulturlivet samt att näringspolitiken i dagsläget inte är anpassad till kulturföretag.

Utredningen beskriver hur kultursektorn under pandemin har genomgått en omfattande utveckling där allt fler aktörer har tillgängliggjort sin verksamhet digitalt. Samtidigt saknas det intäktsmodeller för digital verksamhet. Att kulturpolitiska strukturer

idag är uppbyggda utifrån analog verksamhet hindrar utvecklingen av digital verksamhet och gör att det utbud som finns tillgängligt digitalt har en mindre mångfald än det analoga utbudet. Inom kulturarvsområdet saknar många museer och arkiv resurser och personal för att kunna bedriva ett effektivt arbete med att digitalisera sina samlingar.

Utredningens förslag

För att möta identifierade utmaningar föreslår utredningen:

- En tvåårig satsning på återstart och utveckling
- Långsiktiga insatser för att stärka kultursektorn

Utredningen presenterar ett antal övergripande kategorier av förslag som i sin tur omfattar ett flertal olika åtgärder.

- Främja kulturens återstart
- Långsiktig förstärkning av kulturens ekonomiska förutsättningar
- Stärk internationellt utbyte och samverkan
- Stärk trygghetssystemen
- Ta tillvara digitaliseringens möjligheter
- Förbättra förutsättningarna för kulturella och kreativa näringar
- Stärk kulturskolan och kultur i skolan
- Bredda deltagandet i kulturlivet
- Utveckla kulturpolitikens riktning

Återstartsförslagen sträcker sig över perioden 2022–2023 och är formulerade efter antagandet att de restriktioner som har hindrat allmänna sammankomster och offentliga tillställningar avvecklas under hösten 2021. Om restriktionerna förlängs eller återkommer bör regeringen fortsätta dela ut krisstöd så som har skett 2020 och 2021.

Totalt uppgår utredningens förslag till 3,9 miljarder år 2022-2024. Efter 2024 uppgår förslagen till 760 miljoner årligen.

Ärendet

Kulturnämnden har av kommunstyrelsen ombetts att besvara:

Remiss av Återstartsutredningens betänkande Från kris till kraft – återstart för kulturen (SOU 2021:77), KS 2021/1467.

Remisstiden sträcker sig till den 4 januari 2022. Remissen är daterad den 24 november 2021 .

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom kulturstrategiska staben på kulturförvaltningen, i samarbete med berörda avdelningar, samt med Stadsarkivet.

Förvaltningarnas synpunkter

Övergripande synpunkter och reflektioner

Förvaltningarna ser positivt på Återstartsutredningens breda genomlysning och analys av ett så viktigt område som pandemins konsekvenser för kulturen. Förvaltningarna instämmer i allt väsentligt i utredningens övergripande bedömning av konsekvenserna av pandemin för kulturen lokalt, regionalt och nationellt.

Pandemin har slagit mycket hårt mot Stockholms kulturliv. Stockholm har en stor koncentration av konstnärer, utbildningar inom de flesta konstarter på alla nivåer och inte minst den största publiken och marknaden för konstnärer. Den kris som pandemin har inneburit, både för kulturskapare och för kulturdeltagare, har därmed blivit särskilt påtaglig i Stockholm. Ungefär hälften av Sveriges konstnärer bor och arbetar här. Det kulturutbud som skapas i Stockholm når inte bara de egna invånarna och besökare utan blir en del av det regionala, nationella och internationella utbudet. Situationen för kulturlivet i Stockholm får därmed stor påverkan på kulturlivet även i andra delar av landet.

Med anledning av pandemins påverkan på kulturlivet i Stockholm togs ”Nystartsrapporten - I skuggan av en pandemi – hot och möjligheter för Stockholms kulturliv” fram under 2021. Det är en extern, oberoende expertutredning som beställdes av stadens kulturborgarråd. Utredaren har haft i uppdrag att beskriva situationen och utmaningarna för kulturskapare, arrangörer och kreatörer i Stockholm under den rådande pandemin och hur förutsättningarna för Stockholms kulturliv kan förbättras efter pandemin. Nystartsrapporten innehåller konkreta förslag som ska främja en hållbar och långsiktig framtid för kulturen.

Stockholms Nystartsrapport visar på att den förutsättning som uteslutande är viktigast för samtliga aktörer inom stadens kultursektor är bibehållna eller utökade offentliga anslag. Ungefär tre fjärdedelar av tillfrågade kulturaktörer uppger att de fått försämrade ekonomi under pandemin och nära två tredjedelar anser att det kommer att bli en stor eller mycket stor utmaning att säkra publikintäkter och verksamhetsbidrag även efter pandemin. Den bild som ges i Nystartsrapporten överensstämmer alltså väl med

Återstartsutredningens analys om en hårt drabbad kultursektor. Den samlade bilden av Nystartsrapportens vittnesmål från Stockholms fria kulturliv är annars mångfacetterad och stadens kulturaktörer beskriver en komplex bild av behov och utmaningar. Samlat skapar det en bild av ett differentierat kulturliv med många olika behov. Kulturförvaltningen och Stadsarkivet välkomnar därför att Återstartsutredningen presenterar en bredd av åtgärdsförslag med olika syfte, målgrupper och tidsperspektiv. Återstartsutredningens åtgärdsförslag, som främst vänder sig till statliga aktörer, är ett välkommet komplement till de åtgärdsförslag som presenterades i Nystartsrapporten, som fokuserade på Stockholms stad. Kulturförvaltningen och Stadsarkivet hoppas på en god samverkan mellan Stockholms stad, region och stat för att tillsammans lindra pandemins effekter. Detta för att motverka den otydliga ansvarsfördelning mellan olika styrnivåer som lyfts i Återstartsutredningen

Kulturförvaltningen och Stadsarkivet instämmer i Återstartsutredningens bild av att pandemin även har lett till utveckling inom kultursektorn, inte minst vad gäller digitalisering. Offentliga aktörer måste fortsätta att stödja det utvecklingsarbete som inletts under pandemin och möta de omfattande digitaliseringsbehov som fortfarande finns inom kulturlivet. Offentliga aktörer bör kunna erbjuda resurser till fortsatt utveckling av teknik, metoder och kompetens men även insatser som stärker det fria kulturlivets aktörer så att de bättre kan förvalta eller ha kontroll över sitt digitala innehåll och affärsmodeller.

Kulturförvaltningen och Stadsarkivet instämmer även i analysen att det kommer att behövas extra offentligt stöd till kulturaktörer under längre tid. Detta för att minska pandemins negativa effekter på kulturlivet så väl som för de invånare som har rätt att ta del av kultur. De nationella krisstöd som kulturaktörer i Stockholm har fått ta del av under pandemin har varit av stor betydelse för stadens kulturliv. Givet den osäkerhet som råder och att pandemin fortfarande pågår vill kulturförvaltningen särskilt lyfta vikten av att regeringen, i enlighet med Återstartsutredningens rekommendation, fortsätter att dela ut krisstöd om restriktionerna förlängs eller återkommer.

Synpunkter på ett urval av utredningens förslag

Kulturförvaltningen och Stadsarkivet vill kommentera några av utredningens förslag som särskilt berör den verksamhet som förvaltningarna ansvarar för. Utredningens övriga förslag lämnas utan synpunkter.

Ta tillvara digitaliseringens möjligheter

Utredningens förslag: Framtida satsningar på digital kultur behöver bli ekonomiskt hållbara. Inom både biblioteks- och litteraturområdet samt filmområdet utmanar den digitala utvecklingen de etablerade strukturerna. För att möta de utmaningar som den ökade utlåningen av e-böcker medför föreslår vi att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att ta fram formerna för en nationell samordning av bibliotekens utlån av e-böcker.

Förvaltningarnas synpunkter: Kulturförvaltningen delar i stort den problembild utredningen beskriver gällande e-bokssituationen för bibliotek. E-böcker är en viktig och komplex utmaning för Sveriges folkbibliotek. De institutioner och den infrastruktur som byggts upp kring hanteringen av fysiska böcker kan inte självklart hantera e-böcker och strömmande ljudböcker. Den väsentliga skillnaden är att hanteringen av fysiska böcker i huvudsak utgår från boken som fysiskt objekt, medan hanteringen av e-böcker utgår från de licensavtal som reglerar rättigheter för att läsa, eller snarare öppna, boken. Konsekvensen av detta är att fysiska medier för ett bibliotek innebär fasta kostnader för böcker, lokaler och logistiksystem medan e-medier i stort innebär avtalade licenskostnader.

Utredningen ger här en bild av en formatstyrd logik som tvingar biblioteken in i en viss typ av avtal. Kulturförvaltningen vill därför lyfta att de avtalsmodeller som finns idag inte är nödvändiga och att det vore fullt möjligt för biblioteken att förhandla fram andra avtal än de som idag är rådande. Kulturförvaltningen vill också lyfta att de avtal som det är möjligt för ett bibliotek eller en annan offentlig aktör att förhandla om är beroende av vilken infrastruktur som byggs upp för förmedling av digitala medier.

En aspekt som inte lyfts i utredningen gäller konsekvensen för enskilda kommuner av att förmedling av digitala medier inte är beroende av en fysisk plats. I storstadsregioner där medborgare rör sig mellan kommungränserna fungerar storkommunerna i praktiken som regionala bibliotek. Ca 25 procent av e-boksanvändningen vid Stockholms stadsbibliotek kommer från användare bosatta i andra delar av regionen. Utöver att bära kostnaden för de egna invånarna bär alltså de stora kommunerna en betydande del av kostnaderna utanför den egna kommungränsen. Konsekvensen av skrivningar i bibliotekslagen 2§ och 6§ att folkbiblioteken ”ska vara tillgängliga för alla”, tillsammans med skrivning i 9§ om att avgiftsfritt ge tillgång till litteratur oavsett publiceringsform, hindrar folkbiblioteken att införa begränsningar i hur bibliotekstjänster kan användas av andra kommuners invånare. Begränsningar i tillgång till digitala folkbibliotekstjänster får därmed till följd att begränsningar drabbar alla användare.

Ett nationellt kompensationsystem för lån utanför kommungränserna är enligt kulturförvaltningens bedömning en nödvändig del av en nationell infrastruktur för folkbibliotekens e-medier. Ett sådant system kan byggas upp antingen genom fördelning av statliga medel, likt dagens system för fjärlånekompenstation till de statliga biblioteken, eller genom att fördela pengar mellan kommunerna.

I utredningens stycke 7.6.2 föreslås en utredning av formerna för en nationell samordning av bibliotekens utlån av e-böcker. Kulturförvaltningen tillstyrker en utredning eftersom området behöver belysas, problematiseras och konkretiseras. Förvaltningen vill dock betona att folkbibliotek är ett kommunalt ansvar och att statens roll i förhållande till det kommunala uppdraget inte är självklar. Kulturförvaltningen delar den bedömning som Post- och telestyrelsen gör i utredningen: att det sätt på vilket förlagen, genom beroendet av en enskild aggregator och agent, tar betalt för e-medier har begränsat marknaden och därmed fördyrat digitaliseringen av biblioteken. Att staten genom en nationell plattform skulle ta över ansvaret enligt samma modell är inte önskvärt.

Frågan om folkbibliotekens e-medier har utretts ett flertal gånger under de senaste tio åren, och en ny utredning behöver en annan utgångspunkt än de tidigare utredningarna. Kulturförvaltningens bedömning är att en ny utredning om nationell samordning av bibliotekens utlån av e-medier behöver ta sin utgångspunkt i det kommunala ansvaret och den kommunala finansieringen av biblioteksverksamheten, liksom i möjligheten att genom en annan infrastruktur än den som finns idag möjliggöra nya former av avtal för allmänhetens tillgång till e-medier via biblioteken.

Genom att tydliggöra och utgå från det kommunala ansvaret kan också statens och regionernas roll synliggöras. En nödvändig del av infrastrukturen är en modell för fördelning av kostnader mellan kommunerna. En annan viktig del är att skapa möjligheter för direkt förhandling med förlagen, inte minst vad gäller tillgången till litteratur som idag inte finns att tillgå genom bibliotekens upphandlade leverantörer. Genom direkt förhandling mellan bibliotek och förlag bör det också vara möjligt att belysa frågor som förlagen själva har svårt att lösa idag, till exempel mindre förlags möjligheter att tillhanda ljudboksversioner av översatt litteratur. Slutligen behöver dagens konstnärspolitiska insatser, till exempel Författarfonden och Kulturrådets distributionsstöd, belysas i förhållande till både bibliotekens utlån av e-medier.

Utredningen bedömer att ekonomiska satsningar på befintliga nationella tjänster kan ske utan att invänta en kommande utrednings slutsatser. Kulturförvaltningen avråder från ett sådant beslut. Inte minst behöver förvaltning och integration med kommunernas digitala bibliotekstjänster tydliggöras innan befintliga statliga tjänster permanentas. Staten bör, enligt kulturförvaltningens bedömning, tillhandahålla infrastrukturella förutsättningar för ett bättre kommunalt ansvarstagande, men kan inte i och med detta ta över kommunernas ansvar för folkbiblioteksverksamheten.

Digitaliseringsatsning för kulturarvet

Utredningens förslag: Kulturarvssektorn behöver dels tillgängliggöra mer av samlingarna digitalt, dels göra fler samlingsvårdande insatser. Utredningen föreslår att regeringen avsätter 150 miljoner kronor 2022 och 325 miljoner kronor per år 2023 och 2024 för en digitaliseringsatsning som omfattar hela sektorn – såväl offentliga institutioner som ideella kulturarvsaktörer. Riksantikvarieämbetet bör ansvara för utformningen och genomförandet, i samverkan med Riksarkivet och Kungliga biblioteket.

Förvaltningarnas synpunkter: Kulturförvaltningen och Stadsarkivet är positiva till att utredningen föreslår en genomgripande satsning på digitalt tillgängliggörande. Vid fördelningen av medel är det dock angeläget att det också finns en plan för hur det digitaliserade materialet ska publiceras, så att det blir möjligt att återsöka och återanvända för medborgare, forskare och fria kulturaktörer. På så sätt kan de offentliga samlingarna bli en viktig resurs även i återstarten av det fria kulturlivet.

Stärk kulturskolan

Utredningens förslag: Kulturskolan spelar en central roll för barns och ungas deltagande i kulturlivet och kan lägga grunden för ett framtida kulturintresse. Utredningen föreslår att Kulturrådets utvecklingsbidrag till kommunal kulturskoleverksamhet uppgår till 200 miljoner kronor årligen från och med 2023. Ett permanent stöd förbättrar kulturskolans möjlighet till långsiktigt utvecklingsarbete. Utredningen föreslår även att regeringen tillsätter en utredning för att undersöka behovet av ytterligare statliga insatser för att främja en jämlik tillgång till kulturskoleverksamhet i hela landet.

Förvaltningarnas synpunkter: Kulturförvaltningen ställer sig bakom förslaget om ett permanent utvecklingsbidrag till kulturskoleverksamhet men vill särskilt betona vikten av långsiktighet i bidragsgivningen. Ett långsiktigt utvecklingsbidrag ger kulturskolorna bättre möjlighet att planera för ett strategiskt arbete.

Kulturförvaltningen stödjer förslaget om en utredning för att undersöka hur man kan främja en jämlik tillgång till kulturskoleverksamhet till alla barn och unga. Kulturförvaltningen förutsätter att en eventuell utredning tar hänsyn till kommuners olika förutsättningar, exempelvis vad gäller demografi och socioekonomiska villkor, samt till det kommunala självstyret. En utredning bör ha en tydlig koppling till verksamhetens identitet och innehåll. Kulturskolan arbetar med att säkerställa alla barns rätt till kultur och arbetar medvetet för att möta barn och ungas varierade behov och önskemål. Kulturskolan behöver hitta strukturer för att nå fler genom nya format och genom ökad tillgänglighet vad gäller tid och platser samt genom samverkan med andra aktörer. Dialogen om kulturskolan behöver utgå från denna bredd i verksamheten samtidigt som den behöver fördjupas.

Kultur i skolan

Utredningens förslag: Skolan är viktig för barns och ungas möte med kultur, och kultur har en stor potential att bidra till skolans uppdrag. I dagsläget finns dock hinder för utbytet mellan skolan och kultursektorn. Utredningen föreslår därför att Skolverket får i uppdrag att främja samarbete mellan skolväsendet och kulturaktörer, i samråd med Kulturrådet och Riksantikvarieämbetet.

Förvaltningarnas synpunkter: Kulturförvaltningen ser det som positivt att Skolverket får uppdraget att främja samarbete mellan skolväsendet och kulturaktörer. Initiativ för att stärka kultur i skolan har tidigare ofta kommit från kulturens område. Det är viktigt att skapa en mottagarkultur och ett incitament i skolorna genom den myndighet som styr skolans verksamhet. I Stockholms stad samverkar kulturförvaltningen med utbildningsförvaltningen för att kultur i ännu större grad ska bidra i skolans verksamhet.

Maria Jansén
Förvaltningschef
Kulturförvaltningen

Lennart Ploom
Stadsarkivarie
Stadsarkivet

Bilagor

1. Nystartsrapporten - I skuggan av en pandemi, hot och möjligheter för Stockholms kulturliv, Eric Sjöström, 2021