

Kulturdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## **Betänkande (SOU2009:16) Grundanalys, Förnyelseprogram och Kulturpolitikens arkitektur av Kulturutredningen**

Ku2009/241/KV

Styrelsen för Sveriges författarfond har 2009-02-19 anmodats att senast 2009-05-19 lämna synpunkter på rubricerat betänkande.

### **Inledning**

Styrelsens övergripande uppfattning är att betänkandet saknar tydliga samband mellan grundanalysen, förnyelseprogrammet och förslagen om kulturpolitikens arkitektur.

I grundanalysen ägnas mycket kraft åt att betona de samhälleliga förändringarna, som antas ställa nya krav på kulturpolitiken. Utredningen lyckas ändå inte lyfta fram de faktiska utmaningar som samtidens kulturpolitik har att hantera och den övertygar inte i sin argumentation för de konkreta förslagen – t.ex. de omfattande myndighetssammanslagningarna – eller för på vilket sätt de föreslagna förändringarna skulle svara mot den beskrivna övergången från industrisamhälle till tjänstesamhälle.

Utredningens resonemang är ofta bristfälligt underbyggda. Den hänvisar återkommande till egna antaganden eller till "spridda uppfattningar" och saknar i princip genomgående konsekvens- och kostnadsanalyser. Styrelsen för Sveriges författarfond anser att utredningen sammantaget inte utgör ett tillfredsställande underlag för avgörande beslut om kulturpolitikens framtida inriktning och organisation. I detta remissyttrande väljer fondstyrelsen emellertid att begränsa sina synpunkter till avsnitten med tydlig verkan inom författarfondens verksamhetsområde.

Fondstyrelsens främsta invändning mot grundanalysen och de generella tankarna kring förnyelse av kulturpolitiken, gäller hur konstnären och konstnärspolitiken beskrivs.

Utredningen konstaterar att konstnärspolitiken diskuteras och debatteras mycket i förhållande till hur liten del av den totala kulturbudgeten och av de kulturpolitiska insatserna som faktiskt utgörs av konstnärspolitik. Istället för att pröva om detta beror på att de politiska utmaningarna inom området har haft svårt att finna sina

lösningar, väljer utredningen att argumentera som om illusionen om konstnärspolitiken som kulturpolitikens centrum faktiskt var sann.

Sammantaget skapas en olycklig och falsk motsättning mellan medborgarperspektivet och konstnärspolitiken, vilket ger en dålig grund för en sammanhängande beskrivning och analys av konstnärspolitiken i utredningens kommande delar – något som i sin tur skapar dåliga förutsättningar för en tydlig framtidsstrategi och konkreta förslag till reformer.

I förnyelseprogrammet och i förslaget till ny arkitektur läggs förslag som i grunden förändrar villkoren för den statliga biblioteksersättningen och för författarfondens organisation och verksamhet. Som påpekats ovan saknas generellt tydliga samband mellan grundanalysen och de förslag till förnyelse och förvaltningsorganisation som lämnas i betänkandets två senare delar. Beträffande biblioteksersättningen saknas helt en sådan beskrivning och analys. Förslaget om en ny myndighet för konstnärerna läggs utifrån en övergripande idé om större och färre myndigheter och tar mycket lite hänsyn till arten av de verksamheter som skall läggas samman.

Styrelsen för Sveriges författarfond reser starka invändningar mot förslaget att låta författarfonden uppgå i den s.k. myndigheten för konstnärerna. Viktig grund för detta ställningstagande lämnar fondstyrelsen i ett särskilt avsnitt om *Sveriges författarfond och den statliga biblioteksersättningen*. Att utredningen inte ägnat den offentlighetsrättsliga biblioteksersättningen en mer ingående analys hänger delvis samman med det problematiska och icke genomtänkta förhållande som utredningen har till konstnärer och till konstnärspolitik. Styrelsen för Sveriges författarfond lyfter därför i detta remissyttrande också särskilt diskussionen om konstnärspolitikens plats och funktion inom kulturpolitiken.

### **Sveriges författarfond och den statliga biblioteksersättningen**

Utredningen konstaterar att författarfonden till sin organisationsform inte är en traditionell myndighet. Man beskriver dock inte bakgrunden till detta och inte heller vilka de faktiska skillnaderna mot en normal myndighet är, samt vilka principiella och praktiska hinder som därmed finns för en sammanslagning med traditionella förvaltningsmyndigheter.

Författarfondens särställning inom statsförvaltningen är ingen tillfällighet utan har tillkommit med hänsyn till författarfondens ursprungliga och huvudsakliga uppgift: att fördela den offentlighetsrättsliga biblioteksersättningen. Författarfondens organisation och den relativt begränsade statliga styrningen över verksamheten är ett uttryck för att biblioteksersättningen är ett åtagande från statens sida som inte fullt ut kan jämföras med andra statliga anslag.

Majoriteten av fondstyrelsens ledamöter utses direkt av upphovsmännens organisationer. De litterära upphovsmännens inflytande genom styrelse-representation i författarfonden är reglerat i lag och därmed formellt starkare än exempelvis det inflytande företrädare för svenskt konst- och kulturliv har genom representation i Kulturrådets eller Konstnärsnämndens styrelser. Därigenom skapas

mer än det "armlängds avstånd" som normalt präglar styrningen av myndigheter inom kulturområdet.

Biblioteksersättningen baseras på vissa belopp per utnyttjad volym av ett litterärt verk. Sedan 1985 bestäms dessa efter en särskild förhandling mellan en av regeringen utsedd förhandlare och upphovsmannaorganisationerna. Genom denna förhandlingsöverenskommelse markeras ytterligare principen att statsmakterna skall avstå från annars normala krav inom statsförvaltningen, såsom detaljerad målstyrning och resultatredovisning.

Av detta följer att den s.k. myndighetsförordningen (2007:515) – som gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen – inte är tillämplig på Sveriges författarfond. Utöver de ramar och villkor som återfinns i förordningen (1962:652) om Sveriges författarfond och de förordningar som styr övrig bidragsgivning, föreskriver regeringen inga mål med verksamheten.

Formellt är Sveriges författarfond en fond under Kammarkollegiets förvaltning. Författarfonden disponerar därmed inte själv anslagsposten över statsbudgeten; den saknar förvaltningsanslag och därtill hörande regleringsbrev. Administrationen skall enligt fondförordningen (som delvis motsvarar vanliga myndigheters instruktion) istället helt bekostas av fondmedlen. I och med att avvikelserna från en normal statlig förvaltningsmyndighet är så stora, har regeringen beslutat att författarfonden inte skall granskas av Riksrevisionen, utan istället själv upphandla revision på den privata marknaden.

Sammanfattningsvis är det styrelsens uppfattning att styrningen och förvaltningen av författarfonden är väl anpassad till sitt ändamål. Genom den kulturpolitiskt motiverade och utformade biblioteksersättningen förverkligas visserligen i praktiken en konstnärspolitisk ambition att förbättra villkoren för kvalificerade författare, översättare, tecknare och fotografer och öka deras möjlighet att vara litterärt yrkesverksamma. Men att verksamhetens funktion delvis sammanfaller med den statliga bidragsgivningen är inte skäl nog för en sammanslagning.

Utredningen för inte fram några uttalade politiska motiv för att förändra författarfondens styrning, organisation, verksamhet eller inriktning. Inte heller ser man några brister i det praktiska utfallet, d.v.s. hur ändamålsenligt verksamheten bedrivs. Ändå föreslås sammanslagning som skulle tvinga fram just dessa förändringar.

Tanken att inlemma författarfonden i en normal myndighet är inte ny. I utredningen Konstnäreans villkor (SOU 1990:39) föreslogs en sammanslagning mellan Konstnärsnämnden och författarfonden. Starka principiella invändningar restes då mot förslaget och regeringen valde i den efterföljande propositionen att inte ta upp frågan om en ändring av organisationsstrukturen.

Den nu aktuella utredningen borde ha uppmärksammat detta. Även om det inte hade påverkat det slutliga förslaget, hade det tvingat utredningen till en tydligare argumentation och ett medvetet förhållningssätt till de invändningar som kunde förutses och de komplikationer som är förknippade med förslaget.

Till beskrivningen av biblioteksersättningen hör också det faktum att frågan är reglerad i EU-lagstiftning: enligt EG-direktivet av den 19 november 1992 (tidigare 92/100/EEG; nu ersatt av en kodifierad version, 2006/115/EG) om uthyrnings- och utlåningsrättigheter avseende upphovsrättsligt skyddade verk skall en upphovsman i princip ha ensamrätt avseende utlåning av exemplar av verk. Medlemsstaterna får dock föreskriva undantag från utlåningsrätten när det gäller utlåning till allmänheten från offentliga bibliotek, under förutsättning att åtminstone upphovsmännen får ersättning. Vidare får medlemsstaterna fritt bestämma ersättningen, varvid hänsyn får tas till kulturpolitiska ändamål.

Under en tid ifrågasatte EU-kommissionen den svenska modellen för biblioteksersättningen, eftersom den ansågs diskriminera på grund av nationalitet. Det rådde politisk enighet i Sverige om att försvara biblioteksersättningens nuvarande utformning. Den dåvarande regeringen tillbakavisade kommissionens ståndpunkt och riksdagens kulturutskott anslöt sig enhälligt i ett eget uttalande till det regeringen anfört. När kommissionen senare meddelade att man nu accepterar den svenska biblioteksersättningsordningen, välkomnades detta av den nuvarande regeringen.

Biblioteksersättningen tillkom när inskränkningen i upphovsrättslagstiftningen – som garanterar allmänhetens fria tillgång till litteraturen genom bibliotek – redan var etablerad. När nu en ersättningsrätt sedan 1992 är stadgad i EU-direktiv har det uppstått en samhällelig förpliktelse som är mer omfattande än tidigare: att dra in biblioteksersättningen eller ersätta den med ett renodlat statligt stöd till författare är inte längre ens teoretiskt möjligt. I den meningen är utformningen av biblioteksersättningen beroende av ett slags samförstånd med eller godkännande av de litterära upphovsmännen, eftersom den biblioteksersättning vi har idag ersätter en annars nödvändig upphovsrättslig lösning. Sveriges författarfond och den statliga biblioteksersättningen har därför inte bara en konstnärspolitisk funktion; i förlängningen kan den också ses som en bibliotekspolitisk lösning genom att den främjar medborgarnas tillgång till litteratur genom biblioteken.

#### *Statliga bidrag som fördelas av styrelsen för Sveriges författarfond*

Utöver biblioteksersättningen har styrelsen för Sveriges författarfond också till uppgift att förmedla vissa statliga bidrag och stöd till författare, översättare, kulturjournalister och dramatiker. Dessa bidrag och stöd utgör mindre komplement till biblioteksersättningen. Styrelsen fördelar också, genom ett utskott med självständig beslutanderätt, bidrag och stöd till dramatiker. Trots att författarfonden inte är en traditionell förvaltningsmyndighet har det ansetts motiverat att uppgiften att fördela dessa statliga bidrag ligger på styrelsen för Sveriges författarfond; där finns en samlad kompetens och en befintlig administration för bidrag och stöd till samtliga upphovsmän inom ordområdet.

Som tidigare nämnts disponerar fondstyrelsen inte anslagsposter över statsbudgeten. Det åligger berörda förvaltningsmyndigheter att utbetala medlen till styrelsen för Sveriges författarfond: Kammarkollegiet (Inkomstgarantier och Dramatikerstöd), Konstnärnämnden (Konstnärsbidrag och långtidsstipendier) samt Kulturrådet (Bidrag för resor och internationella utbyten m.m.). Detta är en fungerande administrativ lösning som samtidigt skapar grund för samarbeten och utbyten med de nämnda myndigheterna inom kulturområdet.

## Förnyelseprogram

### 8 Mål för kulturpolitiken

I direktiven till utredningen anføres att de nuvarande kulturpolitiska målen är för allmänt hållna och därför inte ger vägledning för politiska prioriteringar. Detta har utredningen sökt att lösa genom en uppdelning i ett övergripande mål – en grundsats – och i flera exekutivt orienterade mål som är tänkta att kontinuerligt omprövas av växlande politiska majoriteter.

Fondstyrelsen menar att detta försök att förtydliga och förbättra målen har misslyckats. De nya satserna ter sig tvärtom allmänt vagare och sämre formulerade – och bidrar därmed inte heller till att blotta eventuella brister i de nuvarande målen.

Den s.k. grundsatsen är en omformulering av de nuvarande två inledande målen. I den föreslagna grundsatsen sägs att kulturpolitiken *med utgångspunkt* i demokrati och yttrandefrihet skall bidra till samhällets utveckling. Jämfört med de nuvarande målen – som säger att kulturpolitiken skall *värna* yttrandefriheten och *skapa reella förutsättningar* för alla att *använda den* – är detta en förändring. Det nyformulerade målet kan läsas som om demokrati och yttrandefrihet vore givna storheter som föregår kulturpolitikens strävan. Fondstyrelsen förordar de nuvarande målen sätt att formulera förhållandet mellan kulturpolitik och yttrandefrihet. De nyformulerade målet tar sikte enbart på den grundlagsfästa rättigheten. Den nuvarande målformuleringen framhäver därtill att konsten och kulturen har till inneboende uppgift att ständigt *pröva* yttrandefrihetens gränser och undersöka hur öppet samhällsklimatet i realiteten är.

Den föreslagna grundsatsen tar sikte på vad som varit och kommer att vara kulturpolitikens huvudsakliga fokus: tillgänglighet, spridning och delaktighet. Detta är rimligt, men om de kulturpolitiska målen skall sammanfattas i en s.k. grundsats på det sätt utredningen föreslår, anser fondstyrelsen att den också bör söka beskriva det professionella konstnärliga skapandets viktiga position inom kulturpolitiken och för hela samhället.

Det mål som i sak söker tillföra något nytt – och som svarar mot den förnyelse av kulturpolitiken som utredningen förordar – är målet om att kulturell kompetens och kreativitet skall användas för att bidra till en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling.

Styrelsen för Sveriges författarfond är i det följande över lag kritisk till resonemangen och förslagen om att kulturpolitiken bör vara en s.k. aspektpolitik, och om hur konsten och kulturen skall användas för högre syften inom andra politikområden. Fondstyrelsen är följaktligen också avvisande till att detta skall formuleras som ett av de centrala kulturpolitiska målen; de närmare skälen till detta utvecklas under avsnittet om kulturpolitiken som aspektpolitik.

*Konstnärlig kvalitet*

Konstnärlig kvalitet är förvisso ett av kulturpolitikens allra mest svår användbara begrepp. Samtidigt som det används som något förespeglat givet eller sant kan det också användas exkluderande och konservativt – som försvar mot nödvändiga förändringar som syftar till exempelvis ökad jämlikhet, delaktighet eller konstnärlig och kulturell mångfald.

Men att därför inte använda det i de övergripande kulturpolitiska målen är enligt fondstyrelsen inte rätt sätt att hantera detta problem. Utredningens huvudsakliga argument är att konstnärlig kvalitet "hittills inte kunnat preciseras". Men begreppets användbarhet som en av flera ledstjärnor eller nyckelord inom kulturpolitiken bygger inte på att det kan preciseras eller omfattas av alla och vara oföränderligt över tid.

Myndigheterna kommer självklart inte att sluta använda kvalitetsbegreppet om det stryks ur de övergripande kulturpolitiska målen. Det föreställer sig rimligen heller inte utredningen, som ju själv i betänkandet återkommande refererar till eller beskriver verksamheter med hög kvalitet och menar att just detta skall styra politiska prioriteringar i förhandlingar med regionerna eller i statlig bidragsgivning.

Utredningens utgångspunkt tycks vara att den betoning man vill göra på medborgarperspektivet, arenor och gemenskaper skulle stå i strid med ett samtidigt kvalitetsmål för kulturpolitiken. På så sätt anammar man i princip föreställningen att det bara finns ett kvalitetsbegrepp. Därigenom bidrar utredningen till att frambesvärja en falsk motsättning mellan å ena sidan konst/konstnärer/kvalitet och å den andra kultur/medborgare/delaktighet.

Fondstyrelsen förordar alltså att konstnärlig kvalitet får kvarstå som en del av de centrala kulturpolitiska målen och tror att detta bidrar till att begreppets dolda innebörder kan fortsätta att diskuteras och problematiseras.

Utredningen säger sig vilja betona betydelsen av konstens frihet och anför det som skäl till att stryka kvalitetsbegreppet. Samtidigt finns ingen formulering kvar som uttalar detta "frihetsmål" eller åtminstone anknyter till det – som exempelvis de nuvarande målen om kulturen som en "utmanande och obunden kraft". Ännu mer motsägelsefullt blir detta resonemang av att utredningen lanserar begreppet "kulturell kompetens" och anger på vilket sätt denna skall användas för olika slags utveckling inom utpekade delar av samhället.

Det är svårt att bedöma hur avsiktlig och genomtänkt den föreslagna förändringen är. Summan av dessa nämnda förändringar – att stryka "konstnärlig kvalitet" och "utmanande och obunden kraft" och samtidigt införa "kulturell kompetens" blir under alla omständigheter en oroande tydlig manifestation av att konsten och kulturen skall instrumentaliseras och att tonvikten skall läggas vid dess nytta för andra intressen.

*Kommersialismens negativa verkningar*

Målsättningen att kulturpolitiken skall motverka kommersialismens negativa verkningar har genom åren sannolikt varit dess mest omdiskuterade. Mot bakgrund av de många missförstånd eller vulgariseringar som präglat den diskussionen, finns det fog för att ompröva formuleringen. Utredningen anför själv att allt offentligt

kulturstöd i någon mening kan sägas vara en "korrigerande av marknader" och att kulturpolitiken som sådan är "ett erkännande av att samhällets kulturliv och kulturyttringar inte enbart kan baseras på marknadens villkor". Utredningens slutsats är att detta är en så självklar och spridd uppfattning att den inte behöver framhållas i de kulturpolitiska målen.

Fondstyrelsen anser tvärtom att det finns ett värde i att omsätta de ovan citerade insikterna i ett av de kulturpolitiska målen. Om utgångspunkten är att marknaden själv inte säkerställer det mångfaldiga utbud av konst och kultur vi på samhällelig nivå anser oss behöva, definierar det på ett viktigt sätt både inriktningen och begränsningarna för olika kulturpolitiska insatser. Exempelvis sätter det ramarna för vilka förväntningar man kan ha på effekterna av kulturpolitiska reformer rörande skattelättnader eller ett utökat entreprenörskap.

## 10 Kulturpolitiken som aspektpolitik

Styrelsen för Sveriges författarfond instämmer i att kulturpolitiken skall samspela med andra politikområden och att konsten och kulturen har en självklar plats i samhällsutvecklingen. Fondstyrelsen anser dock att utgångspunkten för detta resonemang och de förändringar som föreslås ofta är felaktig: genom inriktning på hur olika delar av samhället – näringslivet, regionerna, hälso- eller miljöpolitiken – skall använda sig av konsten och kulturen, riskerar kulturpolitiken att tappa kraft genom att dess eget perspektiv och ansvar sprids och splittras.

Att politikområden delvis överlappar varandra och att varje områdes målsättningar har relevans och betydelse för fler än sitt eget är en självklarhet och skall beaktas. Bättre samarbetsformer mellan departement och mellan myndigheter inom olika politikområden är alltid positivt, liksom att konstnärer kan anlitas för projekt inom exempelvis hälsoområdet och att vissa delar av kulturnäringen kan spela en roll för regioners utveckling.

Det är dock angeläget att kulturpolitiken har ett eget tydligt perspektiv. Kulturpolitikens absoluta utgångspunkt måste vara en tilltro till och en respekt för den konstnärliga drivkraften. Konsten tar sin del i samhället just i sin egenskap av konst. Frågan om och på vilket sätt konsten kan och bör delta i samhällsbygget, och var gränsen går för vad konstens integritet kräver, måste tillåtas att prövas i varje enskilt fall och avgöras utifrån dess egna premisser.

Att konst och kultur kommer till uttryck och användning inom många delar av samhället utan att Kulturdepartementet och kulturmyndigheterna är inblandade bör inte betraktas som ett problem. Det är naturligt att verksamheter och institutioner hemmahörande inom andra politikområden än kulturpolitiken har stor relevans för konsten och kulturen.

Förslagen om aspektpolitikens genomförande är i utredningen kopplade till de nya myndigheter som skall bildas som följd av den föreslagna förvaltningsstrukturen. Fondstyrelsen är generellt avvisande både till den starka betoningen på aspektpolitiken och till den nya myndighetsstrukturen, och avstår därför från att i detalj kommentera de konkreta förslagen i detta avsnitt.

### 10.3 Kulturföretagande och entreprenörskap

Diskussionen om kulturföretagande och entreprenörskap är bara delvis exempel på utredningens lanserade "aspektpolitik". Fondstyrelsens inställning är här densamma som ovan: i den mån detta beskrivs som en angelägenhet för näringslivspolitik, arbetsmarknadspolitik och regional tillväxtpolitik bör man nöja sig med att konstatera detta och inte lansera det som en utveckling av kulturpolitiken.

Ur författarfondens perspektiv är diskussionen om entreprenörskap och företagande angelägen som en fråga om konstnärernas villkor, om bättre möjligheter att försörja sig på och utveckla sin litterära verksamhet. Frågan om dessa entreprenörers betydelse för regioners attraktivitet eller ekonomisk tillväxt saknar ur detta perspektiv helt relevans.

De litterärt yrkesverksamma upphovsmännen verkar på en marknad, och majoriteten är med nödvändighet egenföretagare. Ett ökat företagande kan inom just detta område således inte ytterligare stimuleras fram. Att de allra flesta därtill måste komplettera sin konstnärliga verksamhet med ytterligare arbeten och inkomster är för området också både välkänt och naturligt; i vilken form och i vilken utsträckning detta kan och bör ske, är primärt inte en fråga för kulturpolitiken utan för den enskilde yrkesutövaren. I den mån begreppet aspektpolitik här kan vara aktuellt, bör det vara med ett motsatt perspektiv: hur skall man exempelvis anpassa regelverk och stöd för småföretagande så att rimlig hänsyn tas till de speciella förutsättningar som kan råda för enskilt bedriven konstnärlig verksamhet.

Utredningen tar själv upp invändningen att kulturföretagande definitionsmässigt är produktorienterat och inte marknadsorienterat. Detta mycket viktiga perspektiv släpps dock och utredningen avstår i de fortsatta resonemangen att låta denna problematisering påverka analysen och förslagen.

Styrelsen för Sveriges författarfond instämmer i att det finns ett stort behov av anpassat företagarestöd och kompetensutveckling, i syfte att konstnärerna bättre skall kunna dra nytta av företagandets möjligheter. Resonemangen präglas dock allmänt av en övertro på kulturföretagandets potentialer. Utredningen har själv betonat att samhällets kulturliv och kulturyttringar inte enbart kan baseras på marknadens villkor. Trovärdiga förslag för ett utökat entreprenörskap måste mer noggrant beakta och analysera de marknadsförutsättningar som råder för respektive konst- eller kulturområde. I en satsning på mäklare eller mellanhänder som stöd för konstnärligt företagande är ett sådant perspektiv särskilt viktigt: Mäklarna är i sig marknadsorienterade och i behov av att den enskilde konstnärens omsättning ger de intäkter som denna verksamhet kräver.

I resonemangen om dessa mäklarfunktioner har för övrigt utredningen på ett uppseendeväckande sätt helt förbiset de s.k. centrumbildningarnas verksamhet och deras betydelse för att föra ut konsten och litteraturen i samhället och bredda kulturutbudet genom förmedling av författarbesök m.m.

### 13 Centralt fördelade stöd, konstnärernas villkor och enskild finansiering av kulturverksamhet

I förnyelseprogrammet (kapitel 7) lanserar utredningen en "ny strategi för stöd till kulturskapande", vilket sammanfattas som en "omorientering av dagens inriktning på små, selektiva och specialinriktade kulturstöd" till mer generellt utformade stöd. Här avses också stöden och ersättningarna till enskilda konstnärer. Ingenstans i betänkandet ges dock stöden och ersättningarna till konstnärer en grundlig beskrivning; ingenstans förklaras de eventuella bristerna med dem; och ingenstans förklaras vilka tänkbara förändringar som skulle följa av en ny strategi.

#### 13.2.1 Litteraturstödet

Förslaget att det statliga litteraturstödet skall ingå i ett "allmänt stöd" för kulturpolitiska insatser inom området är inte närmare utvecklat och därför svårt att ta ställning till. Analysen är oklar och till vissa delar motsägelsefull.

Vilka närmare förändringar resonemangen om utgivarens ekonomiska förändringar leder fram till beträffande litteraturstödet olika delar är inte uttalat. Styrelsen för Sveriges författarfond vill framhålla att de ekonomiska förutsättningarna för den enskilda boken inte nödvändigtvis är bättre på större förlag än på små. Stödets betydelse kan därför inte avgöras av ägarens ekonomi som helhet. Fondstyrelsen förordar att ett titelstöd med inriktning på kvalitet och mångsidighet i bibehålls.

#### 13.6 Om konstnärernas villkor

#### 13.7 Konstnärernas ekonomiska villkor

Styrelsen för Sveriges författarfond är kritisk till att betänkandet saknar en sammanhängande beskrivning och analys av konstnärspolitiken. I huvudsak hänvisar utredningen under detta avsnitt till de övergripande förslagen – portföljmodellen, aspektpolitiken samt en ny förvaltningsstruktur – som åtgärder för att förbättra konstnärernas villkor. Varför och i vilken mån dessa förslag skulle få en positiv inverkan på konstnärernas villkor förklaras aldrig. De särskilda frågor (avsnitt 13.7.3) som utredningen tar upp framstår som slumpmässigt utvalda; inte för någon av dessa frågor lämnas några förslag som remissinstanserna har att ta ställning till. Sammantaget saknar betänkandet en framtidsstrategi och konkreta förslag till reformer för en förbättring av konstnärernas villkor.

Utredningen tror att en sammanläggning av verksamheterna med olika stöd och ersättningar skall ge "tyngd bakom krav på högre ersättningsnivåer för konstnärligt arbete". Det är en förhoppning utan angiven grund och samtidigt ett uttryck för en passiv hållning. I de överväganden och bedömningar som avslutar avsnittet framhåller utredningen att de konstnärer som anlitas inom ramen för den offentliga kulturpolitiken måste få ersättning som ligger på en rimlig nivå i förhållande till deras arbetsinsatser. "Alla parter måste ta sitt ansvar" anser utredningen. Men eftersom frågan om arvoden och ersättningsnivåer för helt eller delvis offentligfinansierat konstnärligt arbete faktiskt ligger inom kulturpolitikens räckvidd och dess ansvar, borde utredningen ha prövat konkreta förslag till hur denna ambition skall förverkligas.

Styrelsen för Sveriges författarfond menar att det finns skäl att framhålla konstnärspolitikens särskilda plats och funktion inom kulturpolitiken. Detta är särskilt angeläget med anledning av betoningen på den s.k. aspektpolitiken samt förslagen om sammanslagningar av myndigheter för att branschstöd, projektstöd och konstnärstöd skall föras närmare varandra.

Stora delar av kulturpolitiken legitimeras huvudsakligen av det övergripande målet att främja medborgarnas delaktighet i konsten och kulturen. Detta uttrycks i de nationella kulturpolitiska målen och betonas genomgående – med något ändrad ordalydelse – av kulturutredningen.

Konstnärspolitikerna med stipendie- och bidragsgivning till enskilda konstnärer legitimeras däremot huvudsakligen av det övergripande målet att främja konsten i sig. I sin direktkontakt med konstnärerna skiljer den sig från annan bidragsgivning på kulturområdet genom att den i större utsträckning är "icke-styrande": genom ersättningar och stipendier skapas bättre ekonomiska villkor för professionellt verksamma konstnärer. De enskilda konstnärernas inriktning på verksamheten eller den mätbara omfattningen av deras produktion kan inte bestämmas av stipendiegivaren.

Detta kräver att de konstnärpolitiska insatserna ges ett slags integritet inom kulturpolitiken. Men på samma gång som man betonar konstnärspolitikens plats och funktion är det viktigt att notera dess begränsningar: Grunderna för hur exempelvis stipendier till författare, tecknare, fotografer och översättare kan fördelas skapas av vilken bokutgivning som marknad och kulturpolitiska insatser i övrigt frambringar. Konstnärspolitikerna lämpar sig med andra ord inte för riktade stödinsatser mot viss verksamhet, för en viss publik eller mot en viss grupp av upphovsmän eller utövare.

Denna grundläggande syn på stipendieverksamheten styr också på vilket sätt författarfonden rent faktiskt går tillväga i sitt arbete. All bedömning är i grunden individuell, innebärande att ingen kvotering sker mellan genrer – eller på några andra grunder. Fondstyrelsens uppfattning är att ett arbetssätt med kvoter eller indelningar i genrer eller konstnärliga inriktningar riskerar att konservera rådande styrkeförhållanden istället för att stimulera till nödvändig anpassning och utveckling av stipendieverksamheten.

Synen på verksamheten tar sig också uttryck i hur fondstyrelsen strävar mot att skapa arbetsmässig trygghet under längre tider för de litterärt yrkesverksamma upphovsmännen inklusive översättarna. Utöver den garanterade författarpennningen finns andra långtidsåtaganden för att förbättra de yrkesmässiga villkoren. Styrelsen fördelar inga medel i form av projektbidrag eller mer definierat målinriktade arbetsstipendier. Verksamheten är här starkt präglad av att huvuddelen av de medel fondstyrelsen disponerar härrör ur den offentligt rättsliga och kollektiva biblioteksersättningen.

Med detta sagt vill styrelsen för Sveriges författarfond framhålla den konstnärliga kvaliteten som den avgörande bedömningsgrunden och att författarfondens verksamhet inte kan bedrivas med hänsyn exempelvis till socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling i samhället i stort. Olika perspektiv inom

kulturpolitiken skapar en nödvändig dynamik som inte skall tolkas som en motsättning.

Utredningen lämnar en mängd konstnärspolitiska utmaningar och möjligheter outredda. Vissa är tidlösa medan andra är förknippade med den samhällsutveckling som utredningen sökt beskriva. Utredningen drar den defensiva slutsatsen att nyckelfrågorna inom konstnärspolitiken "knappast går att lösa". Styrelsen för Sveriges författarfond anser istället att det finns skäl att fördjupa den kulturpolitiska analysen ur det konstnärspolitiska perspektiv utredningen i praktiken avvisar. En sådan fördjupad analys skulle exempelvis kunna behandla:

- *De offentligrättsliga ersättningarnas plats och funktion inom kulturpolitiken.*

Biblioteksersättningen är nämnd i utredningen eftersom författarfonden som organ föreslås ingå i en ny myndighet. Övriga offentligrättsliga ersättningar som biblioteksersättning för musik och musiktryck, talboksersättningen och visningsersättningen är knappt nämnda och framför allt inte analyserade.

Tas de offentligrättsliga ersättningarna tillräckligt tillvara som en möjlighet att utveckla och bygga reformer kring, t.ex. för att etablera upphovsmännen i de sociala trygghetssystemen? Hur påverkas biblioteksersättningens konstnärspolitiska funktion om nyttjandet minskar eller förändras?

- *Stödordningarnas omfattning, utformning och aktualitet*

De konstnärligt yrkesverksammas generellt låga inkomster är välkända och dokumenterade. Men hur skall stödformerna utformas och växa för att bäst möta behoven? Flera av de aktuella anslagsposterna har varit i princip oförändrade i över tio års tid. Utan höjningar i nivå med kostnadsutvecklingen minskar i realiteten storleken på samhällets stöd till de enskilda konstnärerna, och den gradvisa urholkningen döljer behovet av och försvårar för politiska prioriteringar.

De statliga stödformerna för enskilda konstnärer spänner över långtidsåtagande som inkomstgarantier och långtidsstipendier till punktstipendier och projektbidrag samt bidrag för resor och internationella utbyten. Några av bidragen är anpassade för respektive konstnärskategori, som exempelvis bidrag till komponister och dramatikerstöd. Utredningen har inte närmare analyserat stödformerna. Är alla fortfarande lika relevanta? Hur anpassade är de till skillnader mellan upphovsmän och utövande konstnärer, mellan den egenföretagande konstnären och den anställde samt mellan enskilt verksamma och kollektiva samarbeten?

- *Upphovsrätten*

En av kulturpolitikens centrala frågor. Den är föremål för separata utredningar men borde ges en mer omfattande belysning i en uttalad kulturpolitisk kontext. Utredningen har i princip förbisett området och ger exempelvis ingen beskrivning av den kollektiva inkassering av upphovsrättsmedel som sker genom BONUS Presskopia, Copyswede och STIM.

- *Den digitala utvecklingen*

Den digitala utvecklingen innebär både stora utmaningar och möjligheter med påverkan på upphovsrätten. Det påverkar också utbud, vanor och konsumtionsmönster som måste belysas ur ett konstnärspolitiskt perspektiv.

- *De sociala trygghetssystemen*

Statens insatser för att förbättra pensionsvillkoren för yrkesutövande konstnärer är idag begränsade till anställda inom de statsunderstödda scenerna. Utredningen lyfter frågan om pensionsvillkoren, men enbart för denna grupp. Vilka behov och vilka möjliga lösningar bör prövas för de fritt verksamma upphovsmännen?

Fondstyrelsen har i detta yttrande utgått från de fritt verksamma litterära upphovsmännens situation. Med utgångspunkt i alla frågeställningar ovan kan det generellt prövas om statens konstnärspolitiska uppgift – och gränsdragningen gentemot övrig kulturpolitik – är densamma för alla konstnärsgrepp.

## **Kulturpolitikens arkitektur**

### **14 Arkitektur för en samlad kulturpolitik**

En av utredningens övergripande tankar är att den nuvarande kulturpolitiken är oförmögen att anpassa sig till de pågående samhällsförändringarna. Utredningens huvudsakliga svar på denna utmaning är att förvaltningsmyndigheterna skall bli större och färre (en av myndigheterna skall däremot delas upp och bl.a. skapa en ny, mindre myndighet).

Frågan om eventuella sammanslagningar av myndigheter kan prövas i varje enskilt fall men måste börja i en analys av respektive verksamhet och dess målsättningar. Fondstyrelsen avvisar det generella antagandet att större myndigheter sammantaget ger en mer effektiv kulturpolitik. Styrelsen har genomgående i detta yttrande tvärtom betonat värdet av att de olika insatserna och verksamheterna drivs med tydligt olika perspektiv – men mot samma övergripande mål. Med de omfattande sammanslagningar som föreslås riskerar funktionerna att sammanblandas och de olika perspektivens giltighet att glömmas bort.

Även om administrativa vinster förs fram som argument i utredningen har dessa sannolikt inte varit utredningens fokus, eftersom man genomgående avstått från konsekvens- och kostnadsanalyser och inte prövat dessa mot myndigheternas egna bedömningar. Det finns ändå skäl att påpeka att all erfarenhet visar att man vid sammanslagningar av myndigheter kraftigt övervärderar vinsterna och underskattar kostnaderna. De sammanslagningar som föreslås är mycket omfattande och skulle sannolikt leda till att kostnader och kraft under många år måste ägnas åt administrativ anpassning.

Som skäl för sammanslagningar anför utredningen att strategi, uppföljning och utvärdering inom kulturpolitiken blir lidande av den nuvarande förvaltningsstrukturen. I betänkandet beskrivs den verksamheten som underförsörd. Styrelsen

för Sveriges författarfond instämmer i synen på behovet av strategi och uppföljning men anser att det i första hand är en fråga om politiska prioriteringar och finansiering. En stärkt kulturpolitik i detta avseende är inte avhängig av den omfattande förvaltningspolitiska reform utredningen föreslår.

#### 17 En sfär för frågor om konstarnas

Styrelsen för Sveriges författarfond har genomgående i detta yttrande framhållit dels de principiella och praktiska hinder som finns för att inlemma författarfonden i en traditionell förvaltningsmyndighet, dels konstnärspolitikens behov av integritet och värdet av olika perspektiv och funktioner inom kulturpolitiken. Styrelsen har vidare allmänt avvisat utredningens idé om omfattande sammanslagningar för en effektivare kulturpolitik och istället framhållit riskerna med att tvångsvis inordna artskilda verksamheter i en och samma administrativa konstruktion.

Styrelsen för Sveriges författarfond avstyrker på dessa grunder förslaget om en ny myndighet för konstarnas där Sveriges författarfond skall ingå.

Beslut i detta ärende har fattats av Bengt Westerberg, ordförande, Mats Söderlund, vice ordförande, ledamöterna Alexander Ahndoril, Tommy Arvidson, Lennart Eng, Maja Hagerman, Gunnar Harding, Elisabeth Helms, Arne Johnsson, Katarina Kuick, Annina Rabe och Elisabeth Rynell samt tjänstgörande suppleanterna Göran Bergengren och Marianne Levin. Föredragande har varit direktören Jesper Söderström.

Bengt Westerberg

Jesper Söderström