Nordisk kulturfakta 2022:03

Konstens och kulturens frihet i Norden

En kunskapsöversikt med utgångspunkt i forskningen om kulturpolitik

Nordiska ministerrådet

Innehåll

Förord **5**

Sammanfattning **6**
Begrepp, bakgrund och kontext 6
Kulturpolitiken och konstens och kulturens frihet 7
Bortom politiken – andra hot mot kulturens frihet 8
Angelägna framtidsfrågor 8

Summary **9**
Concept, background and context 9
Cultural policy and artistic and cultural freedom 10
Beyond politics – other threats to cultural freedom 11
Looking to the future – some important issues 11

Inledning **12**
Syfte och frågeställningar 12
Avgränsningar och genomförande 13
Rapportens disposition 14

Begrepp, bakgrund och kontext **15**
Kulturpolitiska modeller och skiljelinjer 15
Hillman Chartrands och McCaugheys idealtyper 15
Fortsatt utveckling av modeller och skiljelinjer 18
Finns det en nordisk kulturpolitisk modell? 19
Hur kan de centrala begreppen förstås? 20
Principen om armlängds avstånd inom kulturpolitiken 20
Konstnärlig frihet och konstens och kulturens autonomi 22
Instrumentalisering – ett begrepp som skiftar i betydelse 23
Sammanfattning 26

Kulturpolitiken och konstens och kulturens frihet i Norden **27**
Kulturpolitikens makt över kulturbegreppet 27
Kulturpolitikens intressenter och kulturbegreppet 28
Från konsensus till konflikt i kulturpolitiken 29
Kulturpolitiska modeller och konstnärlig frihet 29
Kulturpolitikens instrumentalisering 31
Instrumentaliseringens sedimentering och dess risker 32
Styrningen av kulturens verksamheter 34
Rapporten ”Så fri är konsten” 34
Förändrad kravbild och kulturverksamheters autonomi 36
Ytterligare studier om bidragssystemens utformning 38
All kulturpolitik filtreras och tolkas 39
Sammanfattning 39

Bortom politiken – andra hot mot kulturens frihet **41**
Den inomsektoriella styrningen 41
Påtryckningar, hat, hot och trakasserier 43
Sammanfattning 45

Bedömning och diskussion **46**
Den nordiska modellen och kulturens frihet 46
Instrumentaliseringen skapar utmaningar 47
Hat och trakasserier utgör reella hot mot friheten 48
Komplex aktörskarta med komplexa samband 48
Angelägna framtidsfrågor 48
Fortsatta kunskapsbehov 49

Referenser **50**

Om denna publikation **58**

Förord

Kulturanalys Norden har fått i uppdrag att ta fram kunskapsöversikter på ett antal teman relevanta för den kulturpolitiska utvecklingen i de nordiska länderna. Dessa kunskapsöversikter ska utgöra introduktioner men också erbjuda fördjupning inom det aktuella forsknings- och kunskapsläget. Underlaget till kunskapsöversikterna hämtas i första hand från den akademiska forskningen i de nordiska länderna, men även rapporter från myndigheter och i några fall intresseorganisationer används.

Denna kunskapsöversikt har fokus på konstens och kulturens frihet och är framtagen inom ramen för Kulturanalys Nordens uppdragsperiod 2020–2021. Kunskapsöversikten behandlar ett kulturpolitiskt tema som knyter an till kulturpolitiska målformuleringar och ambitioner i samtliga nordiska länder. Kulturanalys Norden ser kunskapsöversikten som ett bidrag till analysen av kulturpolitiken i de nordiska länderna och som en del i arbetet att identifiera viktiga kulturpolitiska framtidsfrågor.

Göteborg i januari 2022

Kulturanalys Norden

Kulturanalys Norden

Sammanfattning

Den här kunskapsöversikten behandlar förutsättningarna för konstens och kulturens frihet i en nordisk kontext. Översikten utgår ifrån forskningen om kulturpolitik, men inkluderar även andra publikationer och ett antal rapporter som är framtagna av myndigheter och intresseorganisationer. Översikten behandlar forskning och studier av begreppsutredande karaktär och empiriska studier rörande konstens och kulturens frihet. Baserat på detta material identifierar Kulturanalys Norden också ett antal angelägna områden för politikutveckling. Kunskapsöversiktens huvudsakliga resultat presenteras nedan.

Begrepp, bakgrund och kontext

Forskningen om konstens och kulturens frihet tar ofta sin utgångspunkt i olika kulturpolitiska modeller som beskriver olika tänkbara förhållningssätt till kulturpolitik. De nordiska länderna sägs i regel tillämpa den så kallade arkitektmodellen där idealet om konstnärlig frihet kombineras och balanseras mot andra kulturpolitiska mål. Dessa mål handlar om hela befolkningens tillgång till konst och kultur, att möjliggöra invånarnas demokratiska delaktighet i kulturlivet och att konst och kultur ses som ett viktigt värde i samhällsutvecklingen. De nordiska länderna har också haft tydliga ambitioner när det gäller att etablera ekonomiska stödstrukturer för att göra det möjligt att verka som konstnär och kulturskapare. Forskningen skriver i detta sammanhang om en nordisk kulturpolitisk modell där kulturpolitiken utgör en del av välfärdspolitiken, men där idealet om konstnärlig frihet samtidigt är centralt. Detta tar sig exempelvis uttryck i att bedömning av konstnärligt innehåll och konstnärlig kvalitet ska lämnas till ämnesexperter.

Tre centrala begrepp diskuteras i kunskapsöversikten: principen om armlängds avstånd, konstnärlig frihet och instrumentalisering. *Principen om armlängds avstånd* utgår ifrån en tanke om att kulturpolitiken bör separeras från andra politikområden och att ansvaret för kulturpolitikens konkreta utformning och genomförande bör lämnas till ett självständigt organ, så kallat armlängdsorgan. Syftet med detta organisationssätt är att undvika att kulturpolitiken används som ett verktyg för att nå mål inom andra samhällsområden, och i värsta fall i politiskt propagandasyfte. Samtidigt har armlängdsprincipen i praktiken fått karaktär av en mer allmänt hållen ambition, snarare än en fast princip som förutsätter ett specifikt organisationssätt. Principen kan därför beskrivas som ett kontinuum där olika länder placerar in sig beroende på hur man valt att organisera kulturpolitikens genomförande, och utifrån vilka övriga mål som satts upp för kulturpolitiken. Konsensus råder dock kring två förhållanden. För det första ska det finnas ett organisatoriskt skydd som försvårar politisk styrning av konstens och kulturens innehåll, och för det andra ska politiker generellt avhålla sig från konstnärlig bedömning och påverkan på konstnärligt innehåll och konstnärliga processer.

Konstnärlig frihet är ett begrepp som är mindre utforskat inom forskningen om kulturpolitik. Idealet om konstnärlig frihet förknippas dock i grunden med en idé om att konsten och kulturen ska vara befriad från uppgifter och krav som går bortom att vara just konst och kultur. Begreppet *instrumentalisering* beskriver ett synsätt på konst och kultur som ett verktyg för att uppnå mål inom olika samhällsområden.

Begreppet är omdiskuterat och flera forskare menar att all kulturpolitik per definition är instrumentell. Det finns därför en diskussion kring olika typer och grader av instrumentalisering, och när instrumentaliseringen utgör, eller inte utgör, ett hot mot konstens och kulturens frihet.

Kulturpolitiken och konstens och kulturens frihet

Den mer empiriskt inriktade forskningen om kulturpolitik och konstens och kulturens frihet delas i kunskapsöversikten in i fyra olika områden. Det *första* området rör forskningens diskussion om kulturpolitikens makt över kulturbegreppet. Vad forskningen här pekar på är det grundläggande inflytande som kulturpolitiken har när det gäller att avgränsa och definiera vad som ska betraktas som konst och kultur i de nordiska länderna, och hur mycket resurser som ska avsättas till olika konst- och kulturområden. På detta sätt har politiken också ett inflytande över att definiera vem som ska betraktas som konstnär och kulturskapare. I den nordiska varianten av arkitektmodellen är styrningen förhållandevis detaljerad när det gäller att definiera vilka konst- och kulturområden som ska kunna erhålla offentligt stöd och hur stora resurser som avsätts till olika konst- och kulturområden.

Det *andra* området rör hur man inom forskningen jämfört statusen för konstens och kulturens frihet i nordiska länder med länder utanför Norden. Denna forskning ger inget stöd för att förutsättningarna för konstens och kulturens frihet skulle vara sämre i Norden jämfört med länder, exempelvis Storbritannien, som associeras med mecenatmodellen. Mecenatmodellen är annars den kulturpolitiska modell som främst förknippas med principen om armlängds avstånd.

Det *tredje* området som identifierats rör sig om att forskningen pekar mot en, över tid, mer omfattande instrumentalisering av kulturpolitiken i de nordiska länderna. Detta innebär att kulturpolitiken på olika nivåer, och konsten och kulturen, knyts till olika mål och förväntningar om effekter. Exempelvis förväntas konsten och kulturen i olika sammanhang bidra till demokratiutveckling, hållbar utveckling, ekonomisk tillväxt och förbättrad folkhälsa. I viss utsträckning pekar också forskningen på att detta har lett till en förändrad syn på konstnärer och kulturskapares roll i samhället, vilket förknippas med risker avseende konstens och kulturens frihet.

Det *fjärde* området inkluderar studier av styrningens mer konkreta påverkan på kulturens verksamheter, exempelvis när det gäller instrumentaliseringen. Här utgör Myndigheten för kulturanalys utredning *Så fri är konsten* från 2021 ett viktigt bidrag. I denna utredning undersöks den statliga bidragsgivningen och den regionala och kommunala verksamhetsstyrningen i Sverige. Kulturanalys visar på brister i hur den politiska styrningen utformas och implementeras och drar slutsatsen att det äger rum styrning som påverkar, eller riskerar att påverka, den konstnärliga friheten negativt. Bristerna identifieras på samtliga tre politiska nivåer. I övrigt pekar forskningen på att det ökade fokuset på mål- och resultatstyrning, ofta beskrivet som New Public Management, riskerar att strömlinjeforma och likrikta konst- och kulturskapares verksamheter. Samtidigt är forskningsresultaten inte entydiga. Exempelvis finns det forskning som pekar på att ökade krav och förväntningar på verksamheter kan ha positiva effekter på verksamheters utveckling och i vissa fall på kreativa processer.

Bortom politiken – andra hot mot kulturens frihet

I detta kapitel behandlas framför allt två teman. Det *första* är den inomsektoriella styrningens påverkan på konstens och kulturens frihet. Det som lyfts fram här är att olika professioner inom kultursektorn har inflytande över vilken konst och kultur som ges plats i det offentliga rummet och att detta inflytande också kan vara politiskt/ideologiskt motiverat. Här finns det exempel på undersökningar som diskuterar om det inom kultursektorn skett en förskjutning från fokus på konstens estetiska kvaliteter till dess etiska kvaliteter.

Det *andra* temat som behandlas i detta kapitel är de studier som undersökt olika typer av hot, hat och trakasserier mot konstnärer och kulturskapare. Dessa studier, som främst kommer från myndigheter och intresseorganisationer, pekar på att det finns reella problem med hot, hat, våld och trakasserier mot konstnärer och kulturskapare. Utsattheten gäller både det fria kulturlivet och de offentliga kulturinstitutionerna.

Angelägna framtidsfrågor

Utifrån kunskapsöversiktens innehåll identifieras ett antal angelägna kulturpolitiska framtidsfrågor i de nordiska länderna. Dessa framtidsfrågor handlar om

- politikens och andra aktörers arbete för att bemöta de hot mot konstens och kulturens frihet som bottnar i hat, hot och trakasserier
- hur en aktiv kulturpolitik ska balanseras mot riskerna att alltför snävt avgränsa konst- och kulturområdet och därmed hämma sektorns utveckling
- hur olika kulturpolitiska mål bör balanseras mot varandra, hur eventuella målkonflikter ska hanteras och hur man hanterar de risker för konstens och kulturens frihet som är förknippande med att kulturpolitiken och konsten och kulturen knyts till allt fler mål inom andra samhällsområden.

Summary

This literature review explores the conditions for artistic and cultural freedom in the Nordic region. The review is based on cultural policy research, but also includes several reports produced by national authorities and civil society organisations. The review provides an account of conceptual research as well as empirical studies concerning artistic and cultural freedom in Nordic countries. Based on this material, Kulturanalys Norden also identifies relevant areas for policy development. The main findings of the literature review are presented below.

Concept, background and context

Research on artistic and cultural freedom often departures in a discussion of different cultural policy models or ideal types describing different potential approaches to cultural policy. It is generally agreed that the Nordic countries apply the so-called architect model, where the ideal of artistic freedom is combined with, and balanced against, other cultural policy objectives. These objectives concern access to arts and culture for all and aim to facilitate democratic participation in the cultural world while ensuring that art and culture are seen as an important value in societal development. Historically, the Nordic countries have also set clear ambitions to establish funding support structures that make it possible to work as artists and cultural workers. Against this background, the cultural policy research identifies a Nordic cultural policy model, where cultural policy is intertwined with welfare policy, but where the ideal of artistic freedom at the same time is a foundational principle. This is expressed, for example, in the fact that assessment of artistic content and artistic quality are reserved for experts, usually from the cultural sector.

Three key concepts discussed in the literature review are: the arm's length principle, artistic freedom and instrumentalisation. *The arm's length principle* is based on the idea that cultural policy should remain separate from other policy areas, and that responsibility for concrete measures in the design and implementation of cultural policy should be left to an independent body, that is, an arm's length body. The purpose of this organisational structure is to prevent cultural policy from being used as a tool to achieve political objectives in other areas of society, and in the worst-case scenario, for political propaganda. At the same time, the arm's length principle has in practice been seen more as a widely held ambition, rather than an established principle that presupposes a specific organisational approach. The principle can therefore be described as a continuum on which different countries position themselves according to how they organise the implementation of cultural policy, and depending on the other objectives they have set for cultural policy. However, there is broad consensus on two issues. Firstly, there must be some kind of organisational protection in place preventing politicians and political bodies from exercising control over artistic and cultural content; and secondly, politicians shall generally refrain from artistic assessment and criticism as well as attempts to influence artistic content and artistic processes.

Artistic freedom is a concept that has not been explored as thoroughly in cultural

policy research. However, the ideal of artistic freedom is rooted in the idea that art and culture must not be burdened by tasks and demands that go beyond being art and culture. *Instrumentalisation* is a concept that describes an approach whereby art and culture are tools for achieving objectives in different areas of society. The meaning of the concept is however subject to debate, and several researchers argue that all cultural policy is by definition instrumental. There is thus an ongoing discussion about different types and degrees of instrumentalisation, and when instrumentalisation constitutes, or does not constitute, a threat to artistic and cultural freedom.

Cultural policy and artistic and cultural freedom

In this literature review, research that takes a more empirical approach towards cultural policy and artistic and cultural freedom can be divided into four different areas. The *first* area concerns the power cultural policy exerts over the concept of culture. The research highlights the fundamental influence of cultural policy in delimiting and defining what is to be considered as art and culture in the Nordic countries, and the amount of public financial support that are to be allocated to different cultural forms and artistic expressions. In this way, policy is also influential in defining who is to be regarded as artist or cultural worker. In the Nordic version of the architecture model, the approach to governance is quite detailed when it comes to defining which activities of art and culture that shall be able to receive public support and the extent of the resources allocated to different parts of the cultural sector.

The *second* area concerns how the research compares the status of artistic and cultural freedom in the Nordic countries with countries outside the Nordic region. This research does not suggest that the conditions for artistic and cultural freedom would be worse in the Nordic countries compared with countries, such as the United Kingdom, which are associated with the patron model. The patron model is the cultural policy model that is otherwise most associated with the arm's length principle.

The *third* area that has been identified is that the research points to a gradual move towards a more comprehensive instrumentalisation of cultural policy in the Nordic countries. This means that on different levels, cultural policy, art and culture are linked to different objectives and expected outcomes. For example, across different contexts, art and culture are expected to contribute to democratic development, sustainable development, economic growth and improved public health. The research also indicates to a certain extent that this expectation has led to a shift in the view of the role of artists and cultural workers in society, which is coupled with risks relating to cultural and artistic freedom.

The *fourth* area includes studies of the more concrete impact of cultural policy governance on cultural activities, for example, in relation to instrumentalisation. The 2021 inquiry *Så fri är konsten* ("How free is art") by the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis is an important contribution in this area. This inquiry examines state subsidies and the governance of cultural institutions and activities at the regional and municipal level. The inquiry shows shortcomings in terms of how cultural policy governance is designed and implemented and concludes that governance is exercised

in a way that has or could have a detrimental influence on artistic freedom. These shortcomings are identified on all three political levels. In other respects, cultural policy research also indicates that the increased focus on goal and results-based governance, often described as New Public Management, risks narrowing and homogenising the activities of cultural institutions and artists. At the same time, the research results are not definitive. For example, some research indicates that imposing increased demands and expectations on activities can have positive effects on their development, and in some cases, on creative processes.

Beyond politics – other threats to cultural freedom

This chapter primarily addresses two themes. The *first* is the impact of intra-sectoral governance on artistic and cultural freedom. The key takeaway here is that there are different professions in the cultural sector that have an influence over which art and culture is given a place in the public sphere and that this influence can also be politically/ideologically motivated. Here, some studies discuss whether that there has been a shift in the cultural sector, from a focus on the aesthetic qualities of art to its ethical dimensions.

The *second* theme addressed in this chapter concerns studies that investigated different types of threats, hatred and harassment directed against artists and cultural workers. These studies, which have primarily been carried out by government agencies and civil society organisations, indicate that threats, hatred, violence and harassment against artists and cultural creators are currently a real problem. The vulnerability to these threats applies to both individual artists, cultural workers and public cultural institutions.

Looking to the future – some important issues

Based on what is presented in the literature review, a number of important future cultural policy issues are identified in the Nordic countries. These future issues concern

- the efforts of politicians and other actors to address threats to artistic and cultural freedom, which are rooted in hatred, threats and harassment
- how active cultural policies shall be balanced against the risks of too narrowly defining the boundaries of arts and culture and thereby hampering the sector's development
- how different cultural policy objectives and aims shall be balanced against each other, how potential conflicts of aims shall be handled, and how to manage the risks to artistic freedom that arise due to the expectations on cultural policy and art to contribute to objectives and goals in other areas of society.

Inledning

Ett fritt och obundet kulturliv beskrivs som ett viktigt ideal inom såväl det nordiska samarbetet som inom ramen för de enskilda nordiska ländernas kulturpolitik (se t.ex. Nordiska ministerrådet, 2020; Proposition 2009/10:3; Ministry of Education, Science and Culture, 2013; CuPo2025, 2017; Meld. St.8, 2018). En central politisk målsättning i Norden är därmed att konstnärer och kulturskapare ska ha möjligheter att verka utan risk för hat, hot och trakasserier, och utan politisk styrning som på ett otillbörligt sätt begränsar den konstnärliga friheten.

Samtidigt finns alltjämt en diskussion i de nordiska länderna kring hur fri konsten och kulturen egentligen är, i relation till politiken och i relation till andra aktörer i samhället. Hur stark är armlängdsprincipen i praktiken? I vilken utsträckning används konst och kultur för att uppnå olika mål för samhällsutvecklingen och i vilken utsträckning riskerar det i så fall att påverka den konstnärliga friheten negativt? Och hur påverkar olika former av hat, hot och trakasserier konstnärers och kulturskapares möjligheter till fritt skapande? Det är några av de frågor som de senaste åren gett upphov till både debatt och undersökningar, såväl internationellt som i enskilda nordiska länder (se t.ex. Rauterberg, 2017, 2019; DIK, 2019; Myndigheten för kulturanalys, 2016a, 2020a, 2020b, 2021; Konstnärsnämnden, 2017; Choi, 2021; Slaatta & Okstad, 2021; Sveriges Museer, 2021).

Trots att det länge rått politisk konsensus i de nordiska länderna kring vikten av ett fritt och obundet kulturliv, och trots en återkommande diskussion om frågorna, saknas det översikter av kunskapsläget när det gäller konstens och kulturens fria ställning i Norden. Det är mot den bakgrunden som Kulturanalys Norden tagit fram denna rapport. Kulturanalys Nordens ambition är att denna översikt ska utgöra ett kunskaps- och diskussionsunderlag för en bred målgrupp inom den kulturpolitiska sfären och inom kulturlivet som helhet i de nordiska länderna.

Syfte och frågeställningar

Kunskapsöversikten syftar till att göra en samlad analys av kunskapsunderlag som behandlar förutsättningarna för konstens och kulturens frihet i en nordisk kontext. Ett delsyfte med rapporten är att identifiera angelägna och relevanta områden för politikutveckling.

Kunskapsöversikten utgår från följande frågeställningar:

- Hur förhåller sig forskningen om kulturpolitik samt andra relevanta kunskapsunderlag till tematiken konstens och kulturens frihet? På vilka sätt behandlas temat, och med vilka resultat? Hur beskrivs läget för konstens och kulturens frihet i de nordiska länderna?

Avgränsningar och genomförande

Den breda tematiken nödvändiggör flera avgränsningar. Den här kunskapsöversikten tar därför ett tydligt avstamp i forskningen om kulturpolitik, med fokus på nordiska förhållanden. Samtidigt hämtas exempel från andra forskningsfält, och rapporten inkluderar även undersökningar genomförda av myndigheter och organisationer i de nordiska länderna.

Då den akademiska forskningen om kulturpolitik etablerades från mitten av 1990-talet och framåt, omfattar rapporten material som publicerats sedan dess fram till och med 2021. Samtidigt är flera äldre texter naturliga referenser utifrån kunskapsöversiktens syfte, och den tidsmässiga avgränsningen upprätthålls därför inte i strikt mening. I rapporten har vi också ett tydligt fokus på den forskning som presenteras i de fyra internationella tidskrifter som Kulturanalys Norden bedömer är mest relevanta för att på ett hanterbart sätt skapa överblick över forskningsfältet. Dessa är 1) *International Journal of Cultural Policy*, 2) *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 3) *Cultural Trends* och 4) *Journal of Arts Management, Law and Society*.

De två första tidskrifterna är de centrala publikationerna för forskning om explicit kulturpolitik och är kopplade till varsin forskningskonferens. De två övriga tidskrifterna är också viktiga kanaler för forskning om kulturpolitik men erbjuder ett bredare empiriskt fokus. Dessa fyra forskningstidskrifter har sökts igenom utifrån sökorden "arm's length's distance", "arm's length's principle" "artistic autonomy", "artistic freedom" och "censorship" i kombination med "Nordic countries" eller namnen på de enskilda nordiska länderna. Utöver dessa tidskrifter har även sökningar genomförts i Google Scholar utifrån samma sökord.

En utmaning i arbetet med kunskapsöversikten har varit att det råder en generell brist på empirisk forskning om kulturpolitik med tydligt fokus på frågor om konstnärlig frihet i de nordiska länderna. Däremot finns forskning som närmar sig temat på ett övergripande plan, eller empiriska studier med fokus på andra teman men som också berör frågor om konstens och kulturens frihet. Till detta kommer också att det finns en hel del forskning om konstens och kulturens frihet utifrån begreppsutredande ambitioner. I genomförandet har vi därför breddat perspektivet och inkluderat en mängd studier som på olika sätt berör temat, i vissa fall mer marginellt. Detta har gjorts i syfte att belysa frågorna brett och ge en så heltäckande bild som möjligt av kunskapsläget i relation till översiktens tema.

Metodmässigt präglas den forskning som ingår i kunskapsöversikten av kvalitativa metoder, och vilar främst på olika typer av intervjustudier, dokumentstudier och begreppsanalyser. Rapporten inkluderar dock också exempel på forskning utifrån kvantitativa ansatser.

När det gäller övrigt relevant material har detta utgjorts av 1) *facklitteratur*, 2) *rapporter/utredningar från statliga myndigheter eller motsvarande* och 3) *rapporter och undersökningar från intresseorganisationer.* Även urvalet av detta material har skett med fokus på förhållandena i de nordiska länderna.

Ovanstående innebär att kunskapsöversikten inte presenterar någon fullständig inventering eller genomgång av den kunskap som producerats om konstens och kulturens frihet i Norden. För det första har endast texter skrivna på skandinaviska och på engelska inkluderats, medan det inte funnits möjlighet att inkludera texter skrivna på finska och isländska. Vidare innebär kunskapsöversiktens huvudsakliga

avgränsning mot forskning om kulturpolitik att relevanta texter från andra forskningsfält kan ha utelämnats.

När det gäller mängden material ingår 68 vetenskapliga artiklar i den färdiga kunskapsöversikten. Det totala antalet källor i rapporten uppgår dock till 142. Utöver sakkunniggranskade vetenskapliga artiklar har framför allt akademisk litteratur publicerad i bokform inkluderats, men även ett antal rapporter från myndigheter och intresseorganisationer är inkluderade. Därmed skiljer det sig åt vilken typ av granskningsprocess som omgärdar källmaterialet. Dessutom hänvisar kunskapsöversikten till ett mindre antal politiska policydokument. Tillgången till forskning och andra kunskapsunderlag har varit större för Sverige, Norge och Danmark jämfört med övriga nordiska länder. Särskilt finns en viss övervikt mot material som baseras på studier i en svensk och norsk kontext. Översikten inkluderar dock en hel del forskning utifrån finska förhållanden, medan det har varit svårt att identifiera relevanta kunskapsunderlag om isländska förhållanden och de självstyrande områdena.

Rapportens disposition

Rapporten är indelad i fem kapitel. Efter inledningen följer ett begreppsorienterat kapitel. I detta kapitel redogörs för olika kulturpolitiska modeller i relation till konstens och kulturens frihet och för de centrala begrepp som används i forskning och studier om konstens och kulturens frihet. I kapitel tre ligger tyngdpunkten på hur forskningen empiriskt närmat sig frågor om konstens och kulturens frihet i relation till kulturpolitiken. Här ges en bild av vilken forskning och kunskapsproduktion som finns på temat och i vilken mån slutsatser dras och i så fall i vilken riktning. I kapitel fyra redogörs för forskning och andra kunskapsunderlag som behandlar frågan om konstens och kulturens frihet i en bredare samhällelig kontext. Här ges exempel på studier om inomsektoriell styrning och studier om hot, hat och trakasserier mot konstnärer, kulturskapare och de institutioner som är centrala inom olika konst- och kulturområden. Kapitel två till fyra överlappar i viss mån varandra men har skiljts åt för att synliggöra kunskapsproduktionens olika ingångar till frågor om konstens och kulturens frihet. I kapitel fem presenteras kunskapsöversiktens övergripande slutsatser, och ett antal områden för fortsatt politik- och kunskapsutveckling identifieras.

Begrepp, bakgrund och kontext

I det här kapitlet ges en bakgrund och begreppsmässig kontext till kunskapsöversiktens tema. Kapitlet inleds med en redogörelse för olika kulturpolitiska modeller och hur dessa förhåller sig till frågor om konstens och kulturens frihet. Här redogörs också för hur forskningen på ett övergripande plan förhållit sig till idén om en nordisk kulturpolitisk modell och hur denna modell sätts i relation till konstens och kulturens frihet. Sedan introduceras och fördjupas diskussionen kring ett antal, för kunskapsöversikten, centrala begrepp. Här redogörs noggrannare för principen om armlängds avstånd och begreppet konstnärlig frihet, men även det återkommande begreppet instrumentalisering diskuteras.

Kulturpolitiska modeller och skiljelinjer

Forskning om politisk styrning, konstens och kulturens frihet, armlängds avstånd och kulturens roll i samhällsutvecklingen tar ofta sin utgångspunkt i kulturpolitiska modeller som beskriver olika förhållningssätt till kulturpolitik. Dessa modeller utgör idealtyper där enskilda länder är svåra att entydigt placera in i enlighet med den ena eller andra modellen (Hillman Chartrand & McCaughey, 1989; Mangset, 2010a; Rosenstein, 2021). Vad som är gemensamt för dessa modeller och typologier är emellertid att de på olika sätt behandlar frågor kopplade till politikens roll och funktion och hur kulturpolitiken bäst organiseras i relation till konst- och kulturlivet i ett land. Det gör en introduktion av sådana modeller till en lämplig inledande utgångspunkt och ram för rapporten.

Forskningen om kulturpolitik erbjuder olika typologier och indelningssätt. Exempelvis har det argumenterats för att det i västvärlden främst finns två kulturpolitiska modeller: den kontinentaleuropeiska och den angloamerikanska (se Mangset, 2010a). Enligt denna uppdelning tar den kontinentaleuropeiska modellen sin utgångspunkt i ett förhållandevis stort offentligt ansvarstagande för konsten och kulturen, medan den angloamerikanska modellen tar sin utgångspunkt i konst och kultur som den enskildes angelägenhet där staten därför har, och ska ha, en tillbakadragen roll. Denna uppdelning synliggör den grundläggande skillnaden i synen på politikens och statens roll och ansvar i relation till konst- och kulturlivet i ett land. Samtidigt är den såpass grovhuggen att den osynliggör många viktiga aspekter och därmed skillnader mellan olika länders kulturpolitik.

Hillman Chartrands och McCaugheys idealtyper

Den kategorisering som när den presenterades 1989 fick ett stort och bestående genomslag inom forskningen om kulturpolitik är de fyra idealtyper som Hillman Chartrand och McCaughey presenterade i artikeln *The arm's length principle and the arts: An international perspective – past, present and future* (Hillman Chartrand & McCaughey, 1989). De fyra idealtyperna knyts specifikt till frågan om den statliga politikens förhållningssätt till konstens och kulturen autonomi och frihet. Samtidigt

är det möjligt att överföra resonemangen även till andra politiska nivåer. De idealtyper som beskrivs är *underlättarmodellen*, *mecenatmodellen, arkitektmodellen* och *ingenjörsmodellen*.

Underlättarmodellen

Underlättarmodellen beskrivs som en kulturpolitisk modell där staten har en mycket tillbakadragen roll när det gäller finansieringen av konst och kultur. Staten ges inte heller någon uttalad roll när det gäller att bedöma vilken typ av konst- och kulturyttringar eller genrer som ska ges stöd. Produktion och förmedling av konst och kultur sker istället i stor utsträckning på marknadens villkor, samtidigt som staten stödjer sponsring och privat finansiering av konst och kultur genom exempelvis skattelättnader. I idealfallet är detta tänkt att leda till en diversifierad finansiering av kulturlivet där kultursektorn inte görs beroende av en eller ett fåtal givare som kan utöva ett avgörande inflytande över konstens och kulturens inriktning, och där det offentliga inte har en roll att värdera vilken typ av konst och kultur som förtjänar stöd och inte heller vad som representerar konst och kultur av hög kvalitet. Detta kan i sig ses som ett uttryck för en frihetlig syn på konst och kultur (se t.ex. Johansson, 2017). USA brukar lyftas fram som ett land inspirerat av underlättarmodellen, även om landet också har drag av andra kulturpolitiska idealtyper (Hillman Chartrand & McCaughey, 1989; Duelund, 2003; Mangset, 2010a; se också Mulcahy, 1987; Rosenstein, 2018). Kritiken mot underlättarmodellen handlar främst om att kulturlivet riskerar att bli alltför efterfrågestyrt och att bedömningen av vad som är konstnärlig kvalitet i för stor utsträckning överlämnas till marknadsaktörer (Mangset, 2010a). Detta kan försvåra för vissa konstarters och kulturverksamheters etablering och överlevnad, och konstnärer och kulturskapare riskerar att hamna i ett beroendeförhållande till marknadsaktörer. Dessa aktörer kan potentiellt sett också utöva politiskt inflytande över det konstnärliga innehållet.

Mecenatmodellen

Mecenatmodellen vilar på idén om ett tydligt armlängdsorgan. Modellen innebär att staten ses som en av flera viktiga finansiärer av konst och kultur men att den offentliga finansieringen av konst och kultur utformas och genomförs av ett självständigt organ bestående av oberoende ämnesexperter. Dessa oberoende, men offentligt finansierade, experter avgör självständigt konst- och kulturstödens inriktning, utformning och fördelning. Utgångspunkten är att politiken och statsbyråkratin ska ha så lite inflytande som möjligt i utformandet och genomförandet av kulturpolitiken, men att staten ändå ska stötta den konstnärliga utvecklingen och professionerna inom kultursektorn. Mecenatmodellen karakteriseras av att politiken i ett land avsätter resurser utifrån ett generellt syfte att stödja konst och kultur av hög kvalitet, men att det offentliga i övrigt inte genomför åtgärder på kulturområdet. Mål om att sprida kultur och öka medborgarnas delaktighet i kulturlivet är därmed inte särskilt framträdande. Den enskilt viktigaste utgångspunkten i mecenatmodellen är istället att undvika politisk styrning som riskerar att konst och kultur används som ett politiskt och ideologiskt maktmedel.

Idén om ett renodlat armlängdsorgan utvecklades i Storbritannien efter andra

världskriget, bland annat utifrån lärdomarna av hur konsten och kulturen använts som politiskt och propagandistiskt verktyg i både fascistiska och kommunistiska stater (Hillman Chartrand & McCaughey, 1989; Duelund, 2003; Mangset, 2010a). Storbritannien och etableringen av British Arts Council brukar följaktligen lyftas fram som ett exempel på mecenatmodellen. Målsättningen i Storbritannien var vid tiden efter andra världskriget ett konst- och kulturliv fritt från politisk inflytande där statens stöd till konst och kultur inte skulle ha någon vidare politisk funktion. Storbritannien har dock succesivt förändrats i riktning mot etablerande av en tydligare kulturpolitik där finansieringen av konst och kultur också knyts till olika typer av nyttoargument (se Ridley, 1987, s. 240–245; Mangset, 2010a; Upchurch, 2016).

Kritiken mot mecenatmodellen har främst handlat om att den tenderar att leda till en elitistisk och konserverande kulturpolitik där stöd och resurser ensidigt koncentreras till urbana områden, till traditionella konstformer och till redan etablerade konstnärer och kulturskapare. Kritiken mot mecenatmodellen, bland annat i den brittiska tappningen, har också handlat om att den formella styrningen riskerar att ersättas av en icke-transparent styrning genom informella kontakter och nätverk mellan exempelvis politiker och experter. Det har därför ifrågasatts hur väl den stödjer idealet om konstnärlig frihet, och om den inte i lika hög utsträckning riskerar att ge upphov till oligarki och nepotism (Hillman Chartrand & McCaughey, 1989; Ridley, 1987; Quinn, 1997; Mangset, 2009; Upchurch, 2016). Hillman Chartrand och McCaughey (1989) skriver samtidigt att mecenatmodellen representerar det enda förhållningssätt som formellt implementerar armlängdsprincipen enligt dess ursprungliga tanke. Å andra sidan går det inte att komma ifrån att länder som traditionellt placeras i arkitektmodellen också hävdar konstnärlig frihet och armlängds avstånd som viktiga ideal.

Arkitektmodellen

Arkitektmodellen utmärks av att kulturpolitiken i stor utsträckning ses som en integrerad del av välfärdspolitiken och därmed inkluderar fler värden än konstnärlig frihet och konstnärlig kvalitet. Det innebär att kulturpolitikens utgångspunkter och målsättningar i relativt stor utsträckning motiveras utifrån jämlikhetssträvanden och sociala behov. Kulturpolitiken inordnas på detta sätt i en större politisk helhet där jämlik tillgång till kultur betraktas som ett viktigt politiskt mål, och där värnandet om konstnärers och kulturskapares sociala och ekonomiska situation ofta är en utgångspunkt för den offentliga kulturpolitiken. I arkitektmodellen har kulturdepartement och statliga tjänstepersoner ett större inflytande över kulturpolitikens utformning och genomförande, exempelvis i relation till bidragsgivningen. Men även sakkunniga är i hög grad involverade i genomförandeledet, särskilt när det gäller bedömning av konstnärlig kvalitet i exempelvis ansökningsprocesser.

En grundtanke i arkitektmodellen är att offentligt stöd behövs för en fri kultursektor som producerar konst och kultur av hög kvalitet, men också att konst och kultur av hög kvalitet inte får riskera att bli fåtalets angelägenhet utan ska tillgängliggöras för så många som möjligt. Arkitektmodellen präglas därför av ett inkluderande upplysnings- och demokratiideal. Kulturpolitiken uppfattas därmed ha en viktig funktion att spela i den sociala och demokratiska utvecklingen. Många centraleuropeiska länder har räknats till arkitektmodellen, så även de nordiska

länderna (Hillman Chartrand & McCaughey, 1989; Duelund, 2003; Mangset, 2010a). Den svaghet som förknippas med arkitektmodellen har bland annat handlat om att det långsiktiga offentliga ansvarstagandet för kulturlivet riskerar att leda till kreativ stagnering (Hillman Chartrand & McCaughey, 1989; Mangset, 2010a). Modellen kan också skapa utmaningar när det gäller att förena de olika ambitionerna för kulturpolitiken, vilket kan påverka konstens och kulturens frihet negativt. Exempelvis kan den statliga styrningen riskera att gå för långt i sin vilja att uppnå olika sociala målsättningar.

Ingenjörsmodellen

I *ingenjörsmodellen* utövas en långtgående politisk kontroll över såväl kulturpolitiken som kulturlivet. Konst- och kulturstöd fördelas främst utifrån politiska prioriteringar, och konst- och kulturliv utgör ett verktyg för samhällets utveckling och för medborgarnas ideologiska fostran. Konstens och kulturens frihet är därmed inte verksamma ideal inom ingenjörsmodellen, och politiska hänsynstaganden övertrumfar i allmänhet konstnärlig kvalitet. Typiska företrädare för ingenjörsmodellen var Tyskland under nazismen och Sovjet under kommunismen (Hillman Chartrand & McCaughey, 1989; Duelund, 2003; Mangset, 2010a). Kritiken mot ingenjörsmodellen har varit omfattande, särskilt i relation till idealet om konstnärlig frihet. Det som framför allt kritiserats är användningen av konst och kultur som en del av en statlig propagandaapparat (Hillman Chartrand & McCaughey, 1987; McGuigan, 2004, s. 36–38).

Fortsatt utveckling av modeller och skiljelinjer

Hillman Chartrands och McCaugheys (1989) typologi har kritiserats för att vara otillräcklig och alltför förenklande när det gäller att beskriva och analysera utvecklingen av olika länders kulturpolitik (se t.ex. Belfiore, 2004a; Mangset, 2010a; Rosenstein, 2021). I en samtida respons på typologin skiljer Mangset (1992) istället på fyra olika västeuropeiska modeller och exemplifierar med

1. den centralstyrda franska kulturpolitiken
2. den marknadsorienterade brittiska modellen
3. den tyska federativa staten med en regionalt styrd kulturpolitik
4. den nordiska modellen med flera beslutnivåer och starka intresseorganisationer (korporativa inslag).

Mangsets kategorisering synliggör ytterligare dimensioner som graden av centralisering eller decentralisering och intresseorganisationers inflytande över kulturpolitiken, faktorer som också kan antas ha bäring på frågor om konstens och kulturens frihet. Mulcahy (2003) tar i ytterligare en typologi utgångspunkt i att kulturpolitikens övergripande utformning och organisering främst reflekterar olika länders politiska kultur. Han skiljer exempelvis på Frankrike som en nationalistisk kulturstat, Norges socialdemokrati och USA:s nyliberala låt-gå-politik. Mulcahy pekar särskilt på att den ideologiska överbyggnad som dessa olika karakteristika innebär präglar ländernas kulturpolitik, hur den organiseras och vilka prioriteringar som görs.

Avslutningsvis är det viktigt att notera att Hillman Chartrand och McCaughey (1989)

i sin ursprungliga text påpekar att syftet med deras typologi inte i första hand är att länder kan eller ska placeras som hemmahörande i den ena eller andra idealtypen. Snarare är deras utgångspunkt att typologin ska synliggöra olika kulturpolitiska förhållningssätt som kan vara mer eller mindre dominerande i ett specifikt land. I verkligheten går det ofta att i ett lands kulturpolitik finna drag av samtliga idealtyper. Hillman Chartrands och McCaugheys typologi har behållit sin attraktivitet inom forskningen om kulturpolitik och är fortsatt en viktig referenspunkt och ofta utgångspunkt för forskningen om politisk styrning. Dock ses dess styrka inte främst som ett analytiskt verktyg utan snarare som en slags utgångspunkt för empiriska studier, där de olika idealtyperna ofta fördjupas och nyanseras och där de värden de förknippas med inte sällan ifrågasätts (se t.ex. Mangset, 2010a; Kleppe, 2017a, 2018a).

Finns det en nordisk kulturpolitisk modell?

I Hillman Chartrands och McCaugheys typologi nämns ingen särskild nordisk kulturpolitisk modell. Istället placeras de nordiska länderna i allmänhet i arkitektmodellen, men länderna anses också ha tydliga drag av framför allt mecenatmodellen. Dock finns det en långtgående diskussion om en nordisk modell i forskningen (se t.ex. Mangset, 1992; Irjala, 1996; Mulcahy, 2001; Duelund, 2003; Mangset et al., 2008; Sokka, red., 2022).

Vad som anses förena de nordiska ländernas kulturpolitik är att de sedan andra världskriget tagit sin utgångspunkt i en idé om kulturpolitiken som en del av välfärdspolitiken (se t.ex. Duelund, 2003, 2008; Larsson, 2003; Kangas, 2003; Sigurjónsson, 2018; Bakke, 2003; Johannisson, 2018). Kulturpolitiken har därför utvecklats i förhållande till en balansgång mellan individuell frihet och kollektiva strävanden. Inom kulturpolitiken har därmed såväl konstnärlig frihet som ekonomisk och social trygghet för konstnärer och kulturskapare och ett inkluderande kulturliv som når hela befolkningen varit viktiga ambitioner. De nordiska ländernas kulturpolitik har i stor utsträckning präglats av idéer som handlar om att konst och kultur ska spridas geografiskt, och att det ska vara möjligt att försörja sig som konstnär och kulturskapare oavsett bakgrund och var i landet man bor. Sammanfattningsvis har målen för kulturpolitiken i de nordiska länderna enligt forskningen kretsat kring

1. utvecklande av konst och kultur av hög kvalitet och en sektor präglad av kreativitet och konstnärlig frihet
2. mål om ett tillgängligt kulturliv och allas möjlighet till delaktighet i kulturlivet
3. att konst och kultur på olika sätt ska spela roll/ha en funktion i samhället eller på olika sätt prägla samhällets utveckling.

Dessa målsättningar gäller de enskilda länderna såväl som det nordiska samarbetet (Nordiska ministerrådet, 2020; Sokka, red., 2022). De flesta länder har också målformuleringar knutna specifikt till barns och ungas rätt till kultur och kreativt skapande (se Kulturanalys Norden, 2018; Sokka, red., 2022).

Ytterligare ett gemensamt drag i de nordiska länderna är ett stort offentligt ansvarstagande för kulturpolitikens finansiering och relativt små inslag av privat finansiering, även om det i detta avseende finns skillnader mellan de olika länderna.

Samtliga nordiska länder har också etablerat någon form av armlängdsorgan i relation till den statliga bidragsgivningen. Det finns variationer i hur dessa är utformade men med det gemensamt att de är professionsbaserade system där ämnesexperter har nyckelroller i bedömningen av ansökningar (Kulturanalys Norden, 2018; Sokka, red., 2022). Länderna har också av tradition olika bidragsordningar i syfte att rikta de offentliga stöden till olika delar av sektorn, exempelvis till olika konst- och kulturformer (Heikkinen, 2003a, 2005).

Ytterligare ett gemensamt drag är att de nordiska länderna har starka offentligt finansierade kulturinstitutioner som i stor utsträckning dominerar kulturlivet (Mangset et al., 2008; Duelund, 2003). En relativt omfattande decentralisering av kulturpolitiken och dess genomförande är ett annat gemensamt drag, där den statliga nivån kompletteras med minst en annan nivå när det gäller att ta ansvar för kulturpolitiken och dess genomförande. Avslutningsvis har den nordiska modellen präglats av starka intresseorganisationer med inflytande över såväl kulturpolitikens utformning som genomförande. Dessa korporativa drag, som dock blivit mindre framträdande över tid, har exempelvis visat sig genom att kultursektorns intresseorganisationer stått i dialog med kulturdepartementen och varit en part i att föreslå eller utse sakkunniga i bedömargrupper och i de bidragsgivande organens styrelser (se Heikkinen, 2003b; Mangset et al., 2008; Mangset, 2015; Duelund, 2003, 2008). Vi kommer i senare kapitel återkomma till den nordiska modellen och dess utveckling i särskild relation till frågor om konstens och kulturens frihet.

Hur kan de centrala begreppen förstås?

De nordiska länderna knyter i allmänhet sin kulturpolitik till principen om armlängds avstånd och idealet om konstnärlig frihet. Vidare hävdar länderna i olika sammanhang vad de beskriver som konstens egenvärde i betydelsen att konst och kultur har ett existensberättigande bortom olika typer av nyttoaspekter. Inom kulturpolitiken och forskningen återkommer därför begreppen armlängds avstånd, konstnärlig frihet och kulturens instrumentalisering. Nedan fördjupas diskussionen kring dessa begrepps innebörd.

Principen om armlängds avstånd inom kulturpolitiken

Principen om armlängds avstånd inom kulturpolitiken utgår ifrån en grundläggande tanke om maktdelning, och att kulturpolitiken ska separeras från andra politikområden. Detta för att skydda konsten och kulturen från att bli ett politiskt verktyg som används för att nå mål inom andra samhällsområden. Politikens tänkta förhållningssätt till kulturlivet jämförs därmed ofta med det som ska gälla politikens relation till medier och den fria forskningen (Hillman Chartrand & McCaughey, 1989; Mangset, 2009; Hetherington, 2017).

I litteraturen framkommer därför en idé om avstånd och skydd mot politisk intervention. Delvis bygger principen på en tanke om en generell politisk avhållsamhet. Den centrala idé som forskningen lyfter fram handlar dock om att principen förutsätter en *organisering* av kulturpolitiken och dess genomförande som hindrar eller åtminstone försvårar politisk styrning som riskerar att begränsa konstens och kulturens frihet. Vad som särskilt ska förhindras är möjligheten till

politisk inblandning i konstnärliga bedömningsprocesser (Quinn, 1997; Langsted, 2002; Mangset, 2009; Frenander, 2010a; Hetherington, 2017).

I dess rena form beskrivs principen om armlängds avstånd inom kulturpolitiken som ett förhållningssätt där den politiska makten i princip endast bestämmer den totala summa som ska fördelas till konst- och kulturverksamheter men där beslutsfattandet i övrigt överlämnas till ett självständigt och oberoende organ bestående av experter. Detta armlängdsorgan beslutar om bidragsgivningens utformning på övergripande såväl som på mer detaljerad nivå. Samtidigt behöver ledningen för armlängdsorganet på något sätt utses av politiken, vilket trots allt innebär ett politiskt inflytande över hur armlängdsorganet styrs. Den totala offentliga finansieringen är naturligtvis också ett politiskt beslut (Hillman Chartrand & McCaughey, 1989; Ridley, 1987; Upchurch, 2016).

Fast princip eller flerdimensionellt kontinuum?

Utifrån ovanstående strikta definition är det svårt att hävda att något land i västvärlden lever upp till principen om armlängds avstånd inom kulturpolitiken. Principen har dock successivt kommit att beskriva en ambition och tämligen generell idé kring kulturpolitikens genomförande, snarare än en princip som förutsätter *ett* specifikt organisationssätt. Exempelvis Mangset (2009) föreslår att armlängdsprincipen snarare ska hanteras som ett kontinuum, där olika länder, regioner eller kommuner placerar in sig beroende på hur man har valt att organisera kulturpolitikens genomförande, och utifrån vilka övriga kulturpolitiska mål som satts upp. Kontinuumet kan då ses som flerdimensionellt med hänsyn taget till hur kulturpolitiken är organiserad utifrån en rad olika aspekter. Några av de mer centrala aspekterna är följande:

- Den formella men också informella relationen mellan departement (politik) och genomförande myndigheter/organisationer (armlängdsorgan/förvaltning).
- Styrningen på olika nivåer i relation till armlängdsprincipen. Finns det exempelvis skillnader mellan den statliga, regionala och kommunala nivån i vilka avstånd som upprättats mellan politiken och kulturens verksamheter, och i vilka mål som formulerats för kulturpolitiken?
- Styrningen av olika delar av kulturpolitiken. Exempelvis kan det finnas skillnader mellan hur styrningen av institutionsverksamheter respektive det icke-institutionella (fria) kulturlivet är organiserad. Det kan också finnas skillnader i styrningen av olika konst- och kulturområden, både vad gäller mål och organisation.
- Hur möjligheter till inflytande från intresseorganisationer, fackföreningar och marknadsaktörer ser ut när det gäller kulturpolitikens utformning och genomförande, och hur detta inflytande ska värderas utifrån armlängdsprincipen och i relation till konstnärers och kulturskapares frihet och autonomi.

Armlängdsprincipens funktion och status ska utifrån detta synsätt inte enbart bedömas utifrån ett lands formella övergripande organisering av kulturpolitiken och dess genomförande, utan utifrån ett antal dimensioner som sammantaget formar förutsättningarna för konstens och kulturens självständighet. Samtidigt är det tydligt i forskningen om kulturpolitik att två aspekter står i centrum för principen. För det första ska en generell avhållsamhet eftersträvas när det gäller politiskt

inflytande över konstnärlig bedömning. Sådan ska göras av konstnärlig expertis och utifrån konstnärliga kvalitetskriterier. För det andra ska det etableras någon form av organisatoriskt skydd som hindrar eller åtminstone försvårar politisk styrning av innehållet i konstnärers, kulturskapares och kulturverksamheters aktiviteter och konstnärliga val.

Konstnärlig frihet och konstens och kulturens autonomi

Principen om armlängds avstånd syftar till att skapa förutsättningar för konstnärlig frihet och för att kulturens verksamheter och institutioner ska kunna agera så autonomt som möjligt. Forskningen om kulturpolitik innehåller dock få diskussioner kring vad konstnärlig frihet är och tenderar snarare att ta fasta på olika typer av begränsningar av friheten eller autonomin.

Hos de som diskuterar konstnärlig frihet som begrepp (på engelska oftare uttryckt som "artistic autonomy" än som "artistic freedom") är den centrala historiska referensen Immanuel Kants *Kritik av omdömeskraften* från 1790, där konst och kultur identifieras som en särskild samhällelig sfär som karakteriseras av en form av fullständig autonomi dominerad av egna regler. Konsten ska vara skild från moraliska överväganden och samhälleliga syften. Kants syn på konstens frihet och konstens roll kan sammanfattas i det han benämner som "en ändamålsenlighet utan ändamål" (Kant, 1790/2003, s. 82). I detta ligger att den konstnärliga friheten karakteriseras av att konsten saknar annan uppgift än att vara konst, vilket på många sätt kan ses vara i linje med hur armlängdsprincipen är tänkt att fungera. Detta tänkesätt lade under 1800-talet grunden för l'art pour l'art-rörelsen, vilket ungefär kan översättas med "konsten för konstens egen skull". Enligt Vestheim var detta ett sätt för konstnärer och kulturskapare att "distansera sig inte bara från marknadens dominans utan också från politiken och vardagslivet" och att upphöja konsten och kulturen och ge den en närmast helig status (Vestheim, 2010, s. 93; se också Lindsköld, 2013; Kleppe, 2017a).

Utvecklandet av idén om konstnärlig frihet och autonomi knyter alltså an till en historisk kamp för att konsten ska bedömas enbart utifrån sina estetiska värden och inte utifrån funktion, och heller inte utifrån önskemål och krav från enskilda mecenater eller samhällsinstitutioner (Vestheim, 2010a). Ett mer samtida exempel på försök till ett tydligt principiellt förhållningssätt till idealet om konstnärlig frihet är Rauterbergs (2019) essäbok *Hur fri är konsten? Den nya kulturstriden och liberalismens kris*. Även Rauterberg lyfter fram avsaknaden av krav på ansvar och syfte som själva kärnan i den konstnärliga friheten och att denna är central både för konstnären, dess konst och utifrånblicken på den:

> En konst som ger upp sitt privilegium om absolut ansvarslöshet löper oförhappandes risken att sociala eller politiska intressen missbrukar den som kampmedel. Om den sviker sitt anspråk på autonomi blir den i sin tur sviken. Den gamla överenskommelsen – att den är fri och oantastlig och inte skyldig att avlägga räkenskap för någon – bryts. (Rauterberg, 2019, s. 52.)

Rauterberg diskuterar därmed konstnärens ansvar för den konstnärliga friheten, och att friheten är något som konstnären i någon mån själv kan välja eller välja bort. Samtidigt synliggör Rauterberg olika aktörers intresse att nyttja konsten för olika syften, och det samspel som kan utvecklas mellan konsten, konstnären och olika ekonomiska och politiska intressen.

I en liknande anda skriver Johansson (2021) om den estetiska erfarenheten som det värde som ska tillåtas stå i centrum i den konstnärliga processen. Den estetiska erfarenheten är som begrepp svårfångat men kan beskrivas som den fascination, identifikation eller insikt som kan uppstå hos den som tar del av konst och kultur. Den förefaller också kunna bestå lika mycket av välbehag som av obehag. Återigen är detta något bortom politik, etik och (sens)moral och i grunden någonting okontrollerbart, vilket i sig gör den till ett uttryck för frihet:

> Det som kännetecknar den estetiska erfarenheten är inte att utgångspunkterna är intresselösa, utan att resultatet är det. Givetvis har varje subjekt sina anledningar, identiteter, bindningar, preferenser och övertygelser, men i den estetiska erfarenheten (...) är intressena oviktiga, *blir* oviktiga. (Johansson, 2021, s. 89.)

I ren form handlar den konstnärliga friheten, så som den beskrivs i ovannämnda texter, om att konsten och kulturen saknar uppgift, åtminstone en uppgift som går att definiera. Fri konst och kultur är vad den är helt enkelt. Den kan integrera etiska överväganden, den kan vara politisk, men den kan lika gärna vara apolitisk och vara eller uppfattas som omoralisk. Det som karakteriserar konsten och kulturen är att inget av detta ska vara utgångspunkt när dess kvalitet bedöms. Den konstnärliga friheten kännetecknas också av att konstens effekter är okontrollerbara och att de tillåts vara okontrollerbara, både på samhällelig och individuell nivå.

Instrumentalisering – ett begrepp som skiftar i betydelse

När idéerna om konstens och kulturens frihet utvecklades och allt flitigare förfäktades skedde detta i kontrast mot olika krav på konstens och kulturens funktion i samhället (Kleppe, 2017, s. 38–49). Samtida texter relaterar därför ofta diskussionen om konstnärlig frihet till förekomsten av olika typer av krav och förväntningar på den konst och kultur som produceras. Rauterberg (2019) kritiserar exempelvis vad han menar är nutida förväntningar på att konsten och kulturen ska tjäna olika typer av emancipatoriska syften, och att den konst som inte lever upp till sådana krav tenderar att betraktas som mindre värdefull (Rauterberg, 2019). Johansson (2021) å sin sida kritiserar vad han menar är en sammanblandning av etik och estetik, och att de politiska förväntningarna på konsten lett till att den estetiska erfarenheten nedvärderats till förmån för konst och kultur som anses moraliskt uppbygglig.

Det både Rauterberg (2019) och Johansson (2021) kritiserar är det som i kulturpolitiska sammanhang benämns som instrumentalisering av konst och kultur. Att kulturen instrumentaliseras definieras inom forskningen om kulturpolitik som att konst och kultur betraktas och nyttjas som ett verktyg för att uppnå mål inom olika samhällsområden. Målen kan vara sociala, bildningsmässiga, ekonomiska eller ideologisk-politiska (Vestheim, 1994; Vestheim, 2008; Kleppe, 2018; Haugsevje et al., 2020). Synen på kulturens och kulturpolitikens instrumentalisering skiljer sig åt mellan olika forskare. De flesta är dock överens om att instrumentaliseringen *kan* utgöra ett hot mot konstens och kulturens frihet och utveckling. Däremot görs olika bedömningar av när instrumentaliseringen utgör ett hot (se t.ex. Belfiore, 2004; Gibson, 2008; Haugsevje et al., 2020). Flera forskare hävdar dessutom att kulturpolitiken per definition är instrumentell, och att det bara är instrumentaliseringens karaktär som skiftar, mellan platser och över tid (Gibson, 2008; Vestheim, 2008; Haugsevje et al., 2020). Det är följaktligen svårt att tala om

instrumentalisering i generella termer, och forskningen om kulturpolitik diskuterar istället olika typer av instrumentalisering.

Olika typer av instrumentalisering

Røyseng (2016) skiljer på *mjuk* kontra *hård* instrumentalisering. Att hävda kulturens bidrag till människors bildning är enligt Røyseng att betrakta som mjuk instrumentalisering, medan visioner om att konst och kultur ska ha en central roll i arbetet för externa mål, exempelvis näringslivets utveckling, är att betrakta som en hårdare form av instrumentalisering (Røyseng, 2016). Hadley och Gray (2017) skiljer å sin sida på *instrumentalisering* och *hyperinstrumentalisering*. Med hyperinstrumentalisering avses ett synsätt på konstens och kulturens värde som avhängigt av dess samhällseffekter. De estetiska värdena är då sekundära och bedöms delvis beroende av effekterna. Detta skiljer sig från "vanlig" instrumentalisering, där de konstnärliga kvalitetskriterierna är centrala men där effekter inom andra samhällsområden samtidigt efterfrågas (Hadley & Gray, 2017).

Begreppet *defensiv* instrumentalisering påminner på ett sätt om hyperinstrumentalisering, men beskriver framför allt en policyprocess där konstens och kulturens värde allt ensidigare rättfärdigas utifrån dess positiva effekter men där det samtidigt saknas konstnärliga visioner. Detta skiljer sig från en *positiv* instrumentalisering, där kulturens gynnsamma konsekvenser lyfts fram i strategiskt syfte för att skapa utrymme för konst och kultur i ett samhälle (Belfiore, 2012).

Kulturanalys Norden ser också en nödvändighet av att särskilja *passiv* instrumentalisering från *aktiv* instrumentalisering. Passiv instrumentalisering handlar om att konsten och kulturen antas kunna generera olika sociala, ekonomiska och politiska effekter som är positiva för samhället och att detta på ett övergripande plan kan utgöra ett (av flera) motiv för en offentlig kulturpolitik. Utöver denna övergripande motivering ställs dock inga tydliga krav på kulturen att generera effekter. En aktiv instrumentalisering innebär däremot att kulturpolitiken formulerar tydliga förväntningar om effekter (se Myndigheten för kulturanalys, 2021, s. 219).

När det sedan gäller instrumentaliseringens mer konkreta karaktär pekar Vestheim (2008) på förekomsten av fyra typer av instrumentalitet:

1. Estetisk/bildande instrumentalisering.
2. Ekonomisk instrumentalisering.
3. Social instrumentalisering.
4. Politisk mobiliserande instrumentalisering.

De olika typerna vilar, enligt Vestheim, i sin tur på olika argument. För det första kan kulturpolitiken motiveras utifrån konstens estetiska värden och bildande funktion. För det andra kan kulturpolitiken motiveras utifrån att den genererar ekonomiska värden genom att exempelvis göra en region mer attraktiv för företag eller genom att sektorn själv genererar direkt ekonomisk nytta. För det tredje kan kulturpolitiken motiveras utifrån sina positiva sociala effekter för exempelvis ökad trygghet, minskade motsättningar, minskad kriminalitet eller bidrag till sådant som integration. För det fjärde kan kulturpolitiken motiveras utifrån dess positiva effekter på den demokratiska utvecklingen och för människors demokratiska fostran (Vestheim, 2008).

Är all kulturpolitik instrumentell?

Instrumentaliseringsbegreppet har alltmer kommit att problematiseras inom forskningen om kulturpolitik. I viss utsträckning handlar dessa diskussioner om olika forskares skilda syn på kultur och kulturpolitik som ett verktyg i samhällsutvecklingen, men de handlar också om en kritik mot begreppets analytiska brister då det tenderar att bli alltför inkluderande och vagt i konturerna (se t.ex. Belfiore, 2002; Gibson, 2008; Vestheim, 2008; Vuyk, 2010; Røyseng, 2016; Hadley & Gray, 2017; Haugsevje et al., 2020).

Vestheim (2007; 2008; 2010) är en av de forskare som tidigast och tydligast förfäktat idén att all kulturpolitik är instrumentell, då den rimligtvis alltid har ett syfte och också en vilja att påverka människor eller samhälle på det ena eller andra sättet:

> Det finns inget som heter icke-instrumentell kulturpolitik. Politik är definitionsmässigt instrumentell till sin natur. När makthavare gör ett område av sociala verksamheter och produkter till föremål för politisk handling blir dessa aktiviteter ”instrument” eller medel i den mening att alla politiska handlingar har som mål att påverka medborgarna på vissa sätt. Frågan är vad för sorts verkningar man förväntar sig och vad för sorts argument som används. (Vestheim, 2010a, s. 97.)

Kulturpolitiken kan exempelvis vara en del i en generell bildningsambition för befolkningen, inbegripa sociala, ekonomiska eller politiska mål, men i samtliga fall vilar kulturpolitiken, enligt Vestheim (2008) på ett instrumentellt förhållningssätt. I linje med detta skriver Vuyk (2010) att västvärldens hävdande av armlängdsprincipen och den konstnärliga frihetens betydelse under tiden från andra världskriget delvis bottnade i den ideologiska striden mellan väst och öst. Den fria konsten och kulturen (framför allt hävdandet av den) användes enligt Vuyk (2010) som ett politiskt och ideologiskt vapen under kalla kriget och vilade därmed på instrumentell grund. Som ett konkret exempel pekar han på USA:s nedskärningar av offentligt stöd till konst och kultur efter Berlinmurens fall.

Tanken på en strikt icke-instrumentell kulturpolitik bedöms inom forskningen alltså som närmast orimlig. Samtidigt kan utgångspunkten att all kulturpolitik är instrumentell riskera att relativisera de problem instrumentaliseringen är förknippad med. Frågan som ställs i delar av litteraturen är också om det ändå är möjligt att tänka sig en kulturpolitik utan några tydliga förväntningar, varken vad gäller utbildning, upplysning eller social eller ekonomisk utveckling. Sparrman (2019) frågar sig exempelvis i en text om barns och ungas kultur om inte njutning bör kunna betraktas som ett lika viktigt värde som lärande i betraktande av barns och ungas kulturdeltagande. Vuyk (2010) föreslår etablerandet av en kulturpolitik som baseras på en idé om konst och kultur som något oförutsägbart som kan generera erfarenheter som på det ena eller andra sättet kommer samhället till del, men där detta inte ska vara ett uttryckligt syfte (se också Jensen, 2003). Johansson (2021) å sin sida förefaller argumentera för en syn på konstnärlig kvalitet som något som ska förstås och värderas bortom etik, politik och ideologi. Detta skulle innebära en offentlig kulturpolitik som argumenterar för konst och kultur som ett fredat område utan krav på någon särskild funktion för individer eller samhälle, men som utgår från en allmän övertygelse om värdet i ett levande kulturliv. En sådan utgångspunkt är

naturligtvis också instrumentell, men den bygger samtidigt på ett avståndstagande från efterfrågan på specifika effekter på individ- och samhällsnivå.

Sammanfattning

I det här kapitlet har en bakgrund och kontext presenterats samtidigt som flera grundläggande begrepp i relation till kunskapsöversiktens tema har introducerats och problematiserats. I huvudsak pekar kapitlet på följande:

- Forskningen om kulturpolitik skiljer på länders inställning i frågor om konstens och kulturens frihet utifrån olika kulturpolitiska idealtyper. Den idealtyp som i första hand förknippas med principen om armlängds avstånd är mecenatmodellen.

- De nordiska länderna placeras av forskningen i huvudsak i arkitektmodellen, där konstnärlig frihet samsas med en mängd andra politiska ambitioner för kulturpolitiken. Forskningen pekar också på existensen av en nordisk kulturpolitisk modell där kulturpolitiken ses som en del av välfärdspolitiken.

- Den ursprungliga definitionen av principen om armlängds avstånd har successivt luckrats upp, både inom politiken och inom forskningen. Ursprungligen byggde principen på en strikt separering av kulturpolitik från andra politikområden och på upprättandet av ett tydligt organisatoriskt skydd mot politisk intervention i kultursektorn. Idag förknippas principen främst med ett allmänt kulturpolitiskt förhållningssätt där politiker ska avstå från beslut och bedömningar kopplade till konstnärligt innehåll. Grundtanken att det ska finnas någon form av organisatoriskt skydd finns dock kvar.

- Den konstnärliga friheten tar i sin rena form utgångspunkt i idén om konsten och kulturen som en skyddad sfär som saknar annan uppgift än att vara just konst och kultur. Inom ramen för denna definition ses konstens och kulturens effekter som något som ska tillåtas vara okontrollerbart.

- Begreppet instrumentalisering definieras i kulturpolitiska sammanhang som att konst och kultur betraktas och nyttjas som verktyg för att nå mål inom andra samhällssektorer. Det råder en allt tydligare konsensus inom forskningen att all kulturpolitik per definition är instrumentell då den alltid har ett syfte. Det relevanta enligt forskningen är därför snarare att titta på instrumentaliseringens specifika innehåll. Instrumentalisering associeras samtidigt med risker i relation till konstens och kulturens frihet.

Kulturpolitiken och konstens och kulturens frihet i Norden

Det här kapitlet fokuserar på hur forskningen om kulturpolitik empiriskt närmat sig relationen mellan kulturpolitiken och konstnärers och kulturskapares autonomi och frihet. Dock finns det skillnader inom forskningen. Dels finns den forskning som analyserar kulturpolitiken på en övergripande nivå i relation till konstnärlig frihet och autonomi, dels finns studier som belyser med konkreta empiriska exempel.

Kapitlet är strukturerat och tematiserat så att de inledande avsnitten redovisar de mer övergripande empiriska analyserna och de senare avsnitten de mer konkreta empiriska studierna. Sammantaget ger detta en bild av hur kulturpolitikens roll för konstens och kulturens frihet har undersökts och problematiserats i en nordisk kontext. De teman som behandlas i kapitlet är a) kulturpolitikens avgränsning av kulturbegreppet, b) kulturpolitiska modeller och konstens och kulturens frihet, c) kulturpolitikens instrumentalisering och d) styrningen av konstens och kulturens verksamheter. Temana överlappar i flera avseenden varandra men täcker samtidigt in de olika aspekter som lyfts fram i forskningen och i andra relevanta kunskapsunderlag.

Kulturpolitikens makt över kulturbegreppet

Kulturpolitiken i de nordiska länderna tar idag i huvudsak avstamp i ett estetiskt kulturbegrepp som formerar sig kring ett antal konst- och kulturformer. Som Vestheim (1994) påpekar innebär detta i sig en avgränsning av vad som kan betraktas som konst och kultur. Ett grundläggande påpekande som görs i forskningen är att när kulturpolitiken, av nödvändighet, avgränsar det egna politikområdet sätts samtidigt ramar för de verksamheter, konstnärer och kulturskapare som önskar offentligt stöd (Vestheim, 1994; Røyseng, 2015). Vestheim (1994) skriver att avgränsningen och definitionen av detta politikområde rymmer godtycke och utgör en

> randomly defined category into which certain activities are placed and called culture, while other activities or products are kept away and are, therefore, not to be considered as culture. (Vestheim, 1994, s. 58.)

Hur kulturpolitiken avgränsas i exempelvis ett enskilt land (eller region eller kommun) sätter därmed gränser för vilken konst och kultur som kan utövas med stöd från de offentliga finansieringssystemen. Genom dessa avgränsningar skapar det offentliga systemet också olika förutsättningar för olika kulturyttringar. Forskningen pekar även på att hur denna avgränsning görs, och hur dessa ramar sätts, är något som förändras över tid och som skiljer sig åt mellan olika länder. De förändringar som sker bedöms i sin tur hänga ihop med samhällets utveckling och aktuella föreställningar om olika konst- och kulturyttringars värde och betydelse (se Vestheim, 1994; Heikkinen, 2005; Blomgren, 2012, 2019; Hylland, 2014). Konkret befästs kulturpolitikens ramar genom beslut kring vilka konst- och kulturområden som kan få stöd, hur dessa konst- och kulturområden avgränsas samt hur stora

medel som fördelas till de olika konst- och kulturformerna. Som ett exempel pekar Myndigheten för kulturanalys (2021) på att den svenska regeringens bidragsförordningar, som styr såväl den statliga bidragsgivningen som delar av regionernas kulturpolitik, definierar vilka konst- och kulturformer som ska prioriteras av det offentliga. Heikkinen (2000) pekar på just detta som ett centralt inflytande över att definiera vad som ska räknas som konst och vem som ska räknas som konstnär.

Forskningen pekar på att avgränsningen av kulturpolitiken historiskt sett fokuserat på konstarterna musik, bildkonst, litteratur och scenkonst. Kulturpolitiken i de nordiska länderna har traditionellt sett också varit upptagen av spridandet av dessa konstformer till så många som möjligt (Vestheim, 1994; Skot-Hansen, 1999; Duelund, 2003, 2008). Blomgren (2019) har i detta sammanhang beskrivit svensk kulturpolitik under 1900-talet som en 100 år lång historia av paternalism med det bestående karaktärsdraget att lära befolkningen vad som är god kultur och vad som inte är det (se också Belfiore & Bennet, 2007). Kulturbegreppet i de nordiska länderna har dock genomgått förändringar, exempelvis till förmån för ett mer inkluderande kulturbegrepp som i ett nordiskt sammanhang fick fäste på allvar under 1970-talet. Denna förändring, som kommit att gå under begreppet "new cultural policy", ledde till att kulturpolitiken och kulturbegreppet breddades i flera avseenden. Fler konst- och kulturyttringar kom att falla in under kulturbegreppet, och successivt betonades mångfald och mångkultur alltmer. Dessutom luckrades skillnaden mellan professionell konst och kultur och amatörkultur upp, vilket också kom att påverka den offentliga stödgivningen (Vestheim, 1994; Irjala, 1996).

Vad som ryms inom kulturbegreppet sägs alltså inom forskningen vara beroende av den historiska utvecklingen och kontexten. Att kulturpolitiken har varit stadd i förändring i de nordiska länderna är i sig ett tecken på det, liksom att de olika nordiska länderna i vissa avseenden har skiljts sig åt i hur de definierar både kulturbegreppet och enskilda konstområden (Heikkinen, 2005). Utrymmet för konstens och kulturens frihet kan därför inte frigöras från de ramar som kulturpolitiken sätter upp. Detta gäller också de ekonomiska förutsättningar för konst- och kulturliv som kulturpolitiken etablerar. Myndigheten för kulturanalys (2017; 2019; 2020) har i detta sammanhang i flera rapporter pekat på kultursektorns underfinansiering i relation till de politiska målsättningar som satts upp i Sverige. Detta har i sig identifierats som ett hot mot en fri och obunden kultursektor.

Kulturpolitikens intressenter och kulturbegreppet

Samtidigt som den formella kulturpolitiken i de nordiska länderna har stor makt och stort inflytande över att definiera ramarna för vilken konst och kultur som ska kunna få offentligt stöd, så påpekas i forskningen att det inte är kulturpolitiken allena som avgränsar detta (Mangset, 1992, 2015; Vestheim, 2010a, 2012; Larsen, 2014; Kann-Rasmussen, 2016). Istället menar exempelvis Vestheim (2010, 2012) att denna avgränsning växer fram och definieras genom en komplex process som involverar olika aktörer som verkar inom det kulturpolitiska systemet. Det kulturpolitiska systemet består, enligt Vestheim, både av hur politiken organiserat kulturpolitiken och dess genomförande, och av hur marknadsaktörer och intresseorganisationer påverkar kulturpolitiken och dess genomförande. Dessa aktörer har olika medel för att påverka konstens och kulturens utveckling i ett samhälle, och ges också olika

utrymme beroende på hur den politiska överbyggnaden ser ut i olika länder. Som tidigare nämnts har exempelvis kultursektorns intresseorganisationer haft ett betydande inflytande över kulturpolitiken i de nordiska länderna. Detta inflytande gäller också definitionen av vad som är konst och kultur och vilka som ska räknas till politikområdets avnämare (Mangset, 1992, 2015; Heikkinen, 2000; Kangas, 2003).

Från konsensus till konflikt i kulturpolitiken

Forskningen har i relation till ovanstående pekat på den konsensus som länge rått inom kulturpolitiken i Norden, också i hur kulturbegreppet som sådant ska förstås (Røyseng, 2015; se också Frenander, 2007). Samtidigt pekar forskningen allt oftare på att denna konsensuskultur håller på att brytas upp. Detta kopplas i stor utsträckning till framväxten av nationalistiska och konservativa partier med en mer uttalad antropologisk syn på hur kulturbegreppet och därmed kulturpolitiken bör avgränsas (Røyseng, 2015; Lindsköld, 2015; Harding, 2021). I huvudsak handlar det om att kulturpolitiken ska ges en tydligare roll för den nationella sammanhållningen och i uppvärderandet av det nationella kulturarvet (Lindsköld, 2015; Harding, 2021). Detta synsätt kontrasteras också mot det fokus på mångkultur som i olika utsträckning präglat kulturpolitiken i de nordiska länderna under de senaste decennierna. Saukkonen (2021) skriver också att inriktningen mot mångkultur inom kulturpolitiken i de nordiska länderna successivt har avtagit under de senaste 10–15 åren. Forskningen har i detta sammanhang också påpekat de skillnader som finns mellan de nordiska länderna när det gäller vilken roll kulturpolitiken spelat i det nationella identitetsbyggandet. Denna roll har varit betydligt starkare i Norge och i Finland jämfört med i Danmark och i Sverige, vilket delvis kan förklaras av Norges och Finlands kortare historia som självständiga nationer (Heikkinen, 2003a, 2003b).

Kulturpolitiska modeller och konstnärlig frihet

Forskningen om kulturpolitik har i viss utsträckning närmat sig frågan om konstens och kulturens frihet i relation till olika kulturpolitiska modeller. Denna forskning, där enskilda länder i viss mån fått rollen som representanter för idealtyper, kompliceras samtidigt av det faktum att enskilda länder inte enkelt kan knytas till en specifik modell. Hillman-Chartrand och McCaughey (1989) identifierade själva en trend mot kulturpolitisk konvergens i västvärlden där enskilda länder i allt mindre utsträckning kan sägas vara förknippade med en specifik modell.

Mangset (2010a) jämför på ett övergripande plan den norska (och delvis nordiska), den franska och den brittiska kulturpolitiska modellen. Vad som blir tydligt i Mangsets undersökning är att förhållandet till konstens och kulturens frihet bygger lika mycket på tradition och historisk kontinuitet som på hur kulturpolitiken organiserats. Även om såväl Norge som övriga nordiska länder, liksom Frankrike, anses höra hemma i arkitektmodellen så är skillnaderna mellan de nordiska länderna och Frankrike stora i synen på vad som ska betraktas som legitim politisk styrning. I Frankrike finns en tradition av mer långtgående politisk styrning av kulturlivet som dessutom ofta bär exempelvis kulturministerns och presidentens personliga prägel (se också Mangset, 2010b; Vestheim, 2010b). Och även om Storbritannien har fått representera mecenatmodellen så är ett tydligt drag i brittisk kulturpolitik, enligt

Mangset (2010a), att offentligt stöd till kultur motiveras utifrån nyttoaspekter och hur investerade medel bidrar till mål inom andra politikområden. Mangsets (2010) slutsats är att enskilda länders kulturpolitik och kulturpolitiska ansats formas av komplexa och flerdimensionella samband, vilket enligt Mangset också bör vara utgångspunkten för analysen.

Ett tydligt exempel inom forskningen som tittar på relationen mellan kulturpolitisk modell och konstens och kulturens frihet är Kleppe (2017a, 2017b, 2018a, 2018b). Kleppe jämför i sin avhandling scenkonstinstitutioners autonomi i relation till politiken i Norge, England och Nederländerna, genom såväl studier av styrdokument som intervjuer och fallstudier av enskilda kulturinstitutioner. Utifrån resultatet sätter Kleppe frågetecken kring att en kulturpolitik formad utifrån mecenatmodellen garanterar större autonomi:

> Even though the typology of Hilman-Chartrand and McCaughey (...) has been subject to much criticism, their general assumption concerning the autonomy of the art has to a lesser extent been challenged. It is further a common understanding that the promotion of personal autonomy entails the promotion of artistic autonomy. Through my comparative work, I have instead discovered the opposite. Liberal policy does not necessarily entail liberty and autonomy within arts policy. (Kleppe, 2018a, s. 402.)

Kleppes slutsats är att norska scenkonstinstitutioner i praktiken uppbär större autonomi än vad scenkonstinstitutioner i England gör. Inte minst behöver brittiska scenkonstinstitutioner i större utsträckning motivera sin verksamhet utifrån externa mål. Samtidigt pekar Kleppe på att kulturpolitiken i Norge, i jämförelse med England, är organiserad så att det finns större möjligheter till politisk styrning och intervention. Exempelvis fattas beslut om bidrag till landets scenkonstinstitutioner i det norska parlamentet och är alltså ett politiskt beslut. Dock visar avhandlingen att möjligheterna till styrning inte utnyttjas i Norge i någon större utsträckning. Kleppe jämför i detta avseende med Nederländerna, där organisationen erbjuder liknande möjligheter till styrning men där möjligheterna i högre grad utnyttjas, vilket också kommit att begränsa de nederländska scenkonstinstitutionernas autonomi (Kleppe, 2017a, 2018a).

Återigen framträder ett mönster där den kulturpolitiska organisationen och det formella avståndet mellan politiken och kulturverksamheterna bara är en delförklaring, i detta fall av kulturinstitutionernas autonomi. I exempelvis England har idealet om konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd samsats med långtgående politiska förväntningar på kulturens sociala och ekonomiska samhällseffekter (Kleppe, 2017a; se också Ridley, 1987, s. 241; Belfiore & Bennet, 2007; Lewandowska, 2018).

Den forskning som möjliggör nordiska jämförelser pekar på att även de nordiska länderna skiljer sig åt i hur de organiserat kulturpolitiken i relation till armlängdsprincipen. Sverige har gått något längre i etableringen av ett renodlat armlängdsorgan än exempelvis Danmark och Norge, där det också går att identifiera något större möjligheter till politisk styrning. Detta beror exempelvis på att centrala beslut om bidragsfördelning tas på politisk nivå (Kleppe, 2017a, 2018a; se också Mangset, 2010a) eller att beslut att utse sakkunniga ligger på ministernivå (Heikkinen, 2003a, s. 22–24). Dessa skillnader kan i stor utsträckning kopplas till övergripande skillnader i ländernas organisering av sin statsförvaltning. Särskilt Sverige men även Finland har i detta avseende en tydligare åtskillnad mellan

regering å ena sidan och de statliga myndigheterna å den andra (Petersson 2005, s.106–109). Det är dock inte möjligt att baserat på detta dra slutsatsen att exempelvis svenska kulturverksamheter, konstnärer och kulturskapare i praktiken är tillförsäkrade en större frihet. Studier som möjliggör sådana jämförelser saknas.

Kulturpolitikens instrumentalisering

Forskningen är förhållandevis enig om att instrumentaliseringen av kulturpolitiken i Norden har blivit mer omfattande sedan politikområdets etablering på 1960-talet och 1970-talet. Detta utifrån att allt fler värden och förväntningar knyts till kulturpolitiken. Samtidigt råder det delade meningar om instrumentaliseringens faktiska påverkan på konst- och kulturlivet (Vestheim, 1994; Skot-Hansen, 1999; Duelund, 2003, 2008; Arnestad, 2010; Jakonen, 2020; Mangset, 2020).

Skot-Hansen introducerade 1999 tre *rationaler* – en humanistisk, en sociologisk och en instrumentell *rational* – som hon skriver att kulturpolitiken i Norden legitimeras utifrån (Skot-Hansen, 1999). *Rationalerna* utgör en slags idealtyper där kulturpolitiken legitimeras utifrån såväl ett bildningsideal (humanistisk *rational*) som en idé om kulturen som en arena för demokratiskt inflytande och medskapande (sociologisk *rational*) och en idé om kulturen som ekonomisk hävstång (instrumentell *rational*). *Rationalerna* påminner mycket om Vestheims (2008) kategorisering i föregående kapitel, men Skot-Hansens poäng är att dessa *rationaler* existerar parallellt och överlappar varandra men också att tyngdpunkten successivt förskjutits mot en instrumentell *rational* (det som Vestheim kallar ekonomisk instrumentalisering). Duelund (2003; 2008) tar detta ett steg vidare och delar in utvecklingen av kulturpolitiken i de nordiska länderna i fyra faser från 1960-talet och framåt:

1. Fokus på ökat deltagande och spridning av konst och kultur (1960–1975).
2. Trend mot en ökad kulturell demokratisering (1975–1985).
3. Trend mot en ökad ekonomisk instrumentalisering (1985–1995).
4. Trend mot en generell politisk kolonisering (1995–2003).

Från 1960 menar Duelund att fokus i de nordiska länderna låg på att sprida den kulturella bildningen inom ramen för en traditionell upplysningstradition. Perioden präglades av nationellt intresse för en kulturell utbildning av befolkningen, vilket sågs som en demokratisk tillgång. Kännetecknande för kulturpolitiken var också att befolkningen i viss utsträckning ansågs behöva skyddas mot viss typ av kultur. Som ett exempel så skrevs det in som ett av de kulturpolitiska målen i den svenska propositionen från 1974 att kulturpolitiken skulle ”motverka kommersialismens negativa verkningar”, vilket är en formulering som togs bort först i 2009 års proposition (Proposition 1974:28, s. 295; Proposition 1996/97:3, s. 27; Proposition 2009:3).

Dessa ideal levde kvar under 1970-talet, men successivt framträdde en tydligare idé om delaktighet och vad som skulle kunna beskrivas som kulturens demokratisering, och i förlängningen allas möjligheter till fritt skapande. En del av denna idé innebar att konstnärerna och kulturinstitutionerna skulle sätta sig i dialog med invånarna och tillåta publikens inflytande. Kulturpolitiken blev på så sätt ett tydligare verktyg för den demokratiska utvecklingen i länderna. Denna utveckling av

delaktighetsmålet sammanföll också med en ökad decentralisering i flera av länderna, med ambitionen att få kommunerna att ta ett större ansvar för att engagera medborgarna i kultur- och samhällsliv (Duelund, 2003, 2008; se också Irjala, 1996).

Under 1980-talet etablerades en tydligare syn på stöd till kulturlivet som en ekonomisk investering. Därför beskrivs perioden från mitten på 1980-talet som en period präglad av ökad ekonomisk instrumentalisering, där finansieringen av konst och kultur i högre utsträckning började knytas till förväntningar på positiva ekonomiska effekter (Duelund, 2008; Sokka, red., 2022). Denna utveckling har inte minst varit tydlig på regional nivå i de nordiska länderna (Vestheim, 1994; Johannisson, 2006; Sjöholm, 2013; Blomgren & Johannisson, 2014). Blomgren och Johannisson (2014) kopplar denna utveckling till den regionala kulturpolitikens behov av legitimitet. Utifrån ett bredare internationellt sammanhang skriver Belfiore (2004a) att de marknadsekonomiska argumenten i stor utsträckning tillgripits som ett sätt att hantera hot om minskade anslag. Detta är en strategi som även Vestheim identifierat bland politiskt ansvariga inom biblioteksektorn i Norge (Vestheim, 1998). Det har då handlat om att motivera offentliga anslag till konst och kultur utifrån konstens och kulturens samhällsekonomiska värde.

Det sista steget kallar Duelund (2008) för politisk kolonisering av kulturpolitiken. Denna trend innebär en förstärkt ekonomisk instrumentalisering men också en generell instrumentalisering av kulturpolitiken, genom att den knyts tydligare till olika delar av samhällsutvecklingen och närmare olika aktörer inom exempelvis näringslivet. Kulturen och kulturpolitiken kopplas på så sätt till fler samhällsområden och utvecklingssträvanden (Duelund, 2003, 2008).

Instrumentaliseringens sedimentering och dess risker

I forskningen påpekas att instrumentaliseringen inte utvecklats genom att nya mål, förväntningar eller ambitioner ersatt tidigare. Istället har fler mål, ambitioner och förväntningar tillkommit samtidigt som tidigare målformuleringar tenderat att kvarstå. Henningsen (2015) skriver därför om en sedimentering där lager läggs på lager, vilket successivt leder till en allt komplexare kulturpolitik och målstruktur (se också Saukkonen, 2017; Bille, 2022).

Den bild som forskningen och kunskapsproduktionen sammantaget ger är därför en kulturpolitik i de nordiska länderna som, med vissa skillnader, förväntas leverera positiva effekter på alltfler samhällsområden. Kulturen förväntas stärka demokratin (Myndigheten för kulturanalys, 2019a), hälsan (Fancourt & Finn, 2019; Laitinen et al., 2020), den hållbara utvecklingen (Blomgren & Johannisson, 2014; Myndigheten för kulturanalys, 2021), den ekonomiska utvecklingen (Iversen, 2013; Sjöholm, 2013), den sociala sammanhållningen (Wang, 2016; Myndigheten för kulturanalys, 2021) och regioners eller kommuners attraktivitet (Haugsevje et al., 2020; Myndigheten för kulturanalys, 2021). De olika typer av instrumentalitet som Vestheim identifierar förefaller därför ha integrerats i en sammansatt allomfattande instrumentalitet, bestående uteslutande av positiva effekter av konst och kultur (se också Möller, 2021). Røyseng (2009) skriver i detta sammanhang om vad hon karakteriserar som en kulturpolitisk ”godhetsregime” som

> vitner om en naermest ubegrenset tro på de gode kreftene kunsten og kulturen representerer. Alt ondt i samfundet, hva enten det gjelder sløvhet, dovenskap, passivitet, dårlige oppvekstvilkår, segregering eller rasisme, kan fordrives med kunst og kultur. Alt som har gått i stykker, kan bli helt igjen i møtet med kunst og kultur. (Røyseng, 2009, s. 7.)

De risker som forskningen och studierna om kulturens instrumentalisering lyfter fram är kopplade till hur instrumentaliseringen påverkar konstnärs- och kulturskaparrollen och i vilken utsträckning instrumentaliseringen är sådan att den riskera leda till specifika förväntningar på konstens och kulturens innehåll.

Røyseng (2019) har i en studie av kunskapsunderlag framtagna av norska myndigheter på olika nivåer i Norge undersökt hur förväntningarna på konstnärer och kulturskapare förändrats i relation till utvecklande av policyer för kulturella och kreativa näringar. När konst och kultur alltmer ses som ett framtida tillväxtområde så utvecklas enligt Røyseng nya förväntningar på konstnärerna och kulturskaparna. Dessa förväntningar inbegriper även en förändrad syn på deras autonomi. Framför allt pekas från policyhåll på konstnärers och kulturskapares otidsenliga attityder och bristande företagskompetens. I myndighetsrapporterna kritiseras konstnärer och kulturskapare exempelvis för att de inte ser sig som entreprenörer i tillräckligt stor utsträckning. Och det identifieras som en utmaning att de i alltför hög utsträckning identifierar sig som konstnärer och kulturarbetare, utan en tydlig vilja att göra vinst på sin verksamhet:

> In this way, artists are expected to act more strategic and market oriented. Not only should they acquire business competence, they are also asked to develop their desire to make profit and to integrate it into their role in society. The message of the reports is that the artists should drastically change their mentality and act more in line with the model of *homo economicus*. In other words, no small change compared to the role and values that traditionally have guided the work of artists. (Røyseng, 2019, s. 166.)

Viljan att förändra konstnärers och kulturskapares attityder leder, enligt Røyseng, till en förändrad syn på konstnärers och kulturskapares konst och på deras autonomi. Detta leder också till en förändrad roll, från en som möjliggjort ett självständigt kommenterande av samhällsutvecklingen, till en som innebär att man förväntas vara en integrerad del av olika utvecklingsprocesser. Det innebär också en förändring av synen på konstnärer och kulturskapare som några som ska kunna agera oberoende av marknaden, till en syn som bygger på marknadens möjligheter men därmed också begränsningar (Røyseng, 2019). På ett liknande sätt diskuterar Günes (2012) riskerna med att konstnärerna och kulturskaparna förlorar sin forskande och ifrågasättande roll i samhället om de alltmer underordnas företagandets logik (se också Stenström, 2000; Karlsson & Lekvall, 2002).

I rapporten *Så fri är konsten* problematiserar Myndigheten för kulturanalys (2021) den relativt omfattande målstyrning som sker inom framför allt den regionala kulturpolitiken. Utredningen pekar i detta sammanhang på hur kulturpolitiken på övergripande nivå ofta knyts till en rad effekter som den regionala kulturpolitiken *ska* leverera. Det handlar om att den regionala kulturpolitiken ska främja regionens attraktivitet, ekonomiska tillväxt, folkhälsa, demokrati eller jämställdhet. Kulturanalys skriver i sin rapport att risken är att detta också kan leda till förväntningar på verksamheter och enskilda kulturskapare att bidra till sådana effekter. Styrningen inbegriper, enligt Kulturanalys, en risk för att även konstnärligt innehåll börjar värderas utifrån hur väl det bidrar till olika efterfrågade samhällseffekter.

Myndigheten för kulturanalys (2021) noterar att särskilt svenska regioners kulturplaner innehåller tydliga skrivningar om betydelsen av konstens och kulturens egenvärde, och att den inte ska avkrävas särskilda effekter. Samtidigt tenderar samma kulturplaner att just avkräva kultursektorn olika samhälleliga effekter. Johannisson (2006) har i specifik relation till kommunala kulturpolitiska strategidokument beskrivit detta som "dubbelhetens teknik", som hon också menar har praktiserats "ända sedan kulturpolitikens etablering på 1970-talet" (Johannisson, 2006, s. 88). Detta beror enligt Johannisson på den inneboende konflikt som finns mellan kulturverksamheters behov av autonomi och politikens behov av legitimitet. Även Johannisson skriver att kulturpolitiken inte kan undvika att vara instrumentell. Istället påpekar hon att den "avgörande frågan gäller (...) vilken uppsättning målsättningar som formuleras för denna instrumentalitet" (Johannisson, 2006, s. 88; se också Haugsevje et al., 2020).

Avslutningsvis har Bille och Olsen (2018) problematiserat de potentiella effekterna av viljan att mäta konstens och kulturens effekter som instrumentaliseringen delvis bidragit till. Inte minst menar de att det kan förändra hur vi ser på konst och kultur. Vad de varnar för är en förskjutning bort från konstens och kulturens estetiska kvaliteter mot konstens och kulturens effekter och ett intresse av kontroll av dessa.

Styrningen av kulturens verksamheter

Detta avsnitt tar sig an forskning och studier som mer i detalj studerat hur den kulturpolitiska styrningen, inklusive instrumentaliseringen, påverkar konstnärers, kulturskapares och kulturverksamheters frihet och autonomi. Avsnittet inleds med en redogörelse för Kulturanalys utredning om den kulturpolitiska styrningen som publicerades 2021. Sedan lyfts den forskning fram som framför allt närmat sig dessa frågor genom studier av kulturinstitutioners autonomi i relation till kulturpolitiken.

Rapporten "Så fri är konsten"

En av de större empiriska studier som genomförts med fokus på den kulturpolitiska styrningens påverkan på konstens och kulturens frihet publicerades av Kulturanalys 2021. I utredningen undersöks både den politiska verksamhetsstyrningen på regional och kommunal nivå och den statliga bidragsgivningen. Utredningen bygger på omfattande studier av styrdokument på samtliga nivåer och på intervjuer med handläggare och sakkunniga inom de statliga bidragssystemen och med representanter för regionala kulturinstitutioner. Inom ramen för utredningen riktades också en enkät till landets samtliga kommuner och en enkät till konstnärer och kulturskapare som sökt bidrag och stöd från statliga bidragsgivare (Myndigheten för kulturanalys, 2021).

Utredningens övergripande slutsats är att det äger rum kulturpolitisk styrning i Sverige som påverkar, eller riskerar att påverka, den konstnärliga friheten på ett negativt sätt. Slutsatsen gäller för såväl den statliga som den regionala och den kommunala kulturpolitiken, även om Kulturanalys på regional och kommunal nivå främst uttalar sig om riskerna. På statlig nivå pekar Kulturanalys på den politiska styrning som innebär att bidragsgivarna, särskilt Kulturrådet, ska integrera olika horisontella perspektiv, såsom jämställdhet, hbtq-personers rättigheter, mångfald och hållbar utveckling. Kulturanalys kritiserar framför allt otydligheten i hur dessa

perspektiv är tänkta att integreras, och inte integreras, i bidragsgivningen. Vad som gör otydligheten än mer problematisk är att Kulturanalys också visar exempel på att de statliga bidragsgivarna har uppdragits att verka för att vissa perspektiv och teman lyfts fram i det konstnärliga innehållet (Myndigheten för kulturanalys, 2021).

Rapporten tar också upp exempel på att bidragsgivarna informerar och kommunicerar om sin bidragsgivning på ett sätt som kan uppfattas som att bidragsgivarna efterfrågar vissa perspektiv, eller värderar ansökningar utifrån hur väl dessa perspektiv integrerats i det konstnärliga innehållet. Den enkät som Kulturanalys genomförde med konstnärer och kulturskapare som sökt medel från Kulturrådet, Filminstitutet och Konstnärsnämnden visar också på en stor misstro mot hur de statliga bidragsgivarna lever upp till idealet om konstnärlig frihet. Vidare visar enkäten att frågor eller formuleringar i, eller i anslutning till, ansökningsblanketter tolkas som att bidragsgivarna efterfrågar vissa typer av perspektiv i det konstnärliga innehållet. Exempelvis uppger en tredjedel av de svarande på enkäten (totalt 1 963 svarande) att de har avstått från att söka bidrag på grund av bedömningskriterier de upplever står i konflikt med konstnärlig frihet. Närmare hälften av de som svarat på Kulturanalys enkät uppger att de någon gång anpassat innehållet i ett planerat konstnärligt verk/kulturverksamhet för att få bidrag, utan att det enligt dem själva höjt verkets kvalitet. Flera av de sakkunniga i de beslutande eller rådgivande arbets- och referensgrupperna bekräftar bilden att det finns en lyhördhet och tendens till anpassning bland konstnärer och kulturskapare när de söker medel från statliga bidragsgivare (Myndigheten för kulturanalys, 2021).

I relation till den regionala och kommunala nivån undersöks tillämpningen av principen om armlängds avstånd. Rapporten drar här slutsatsen att armlängdsprincipen inte är möjlig att fullt ut tillämpa på dessa nivåer. Detta beror på den närhet som finns mellan politik och verksamheter på dessa nivåer och som i stor utsträckning har att göra med hur regioner och kommuner är konstituerade. Men utredningen pekar också på att politiker sitter på centrala inflytelserika positioner i relation till både kulturinstitutioner och i relation till bidragsgivningen, även när detta skulle kunna undvikas. Bland annat består de flesta regionala kulturinstitutioners styrelser av politiker. Politiker fattar också i stor utsträckning beslut om bidrag, och politiker är på kommunal nivå i flera fall involverade även i beredningen av bidrag.

Närheten mellan politik och kulturverksamheter bekräftas också av flera exempel på vad som kan beskrivas som direkt politisk styrning, eller försök till styrning, av konstnärligt och kulturellt innehåll. På kommunal nivå gäller detta bland annat frågor kopplade till offentlig gestaltning och kulturevenemang (Myndigheten för kulturanalys, 2021). Studier på detta område är ovanliga i en nordisk kontext, men Slaatta och Okstad (2021) visar på liknande exempel utifrån en norsk kontext. Att problematiken förekommer bekräftas också av Sveriges Museers enkät till landets samtliga museichefer. En dryg tredjedel av de museichefer på kommunal och regional nivå som svarade på enkäten uppger att tjänstepersoner eller politiker försökt påverka innehållet i utställningar. En av tio museichefer uppger också att de någon gång behövt hänvisa till den svenska museilagen för att försvara professionens val av inriktning på utställningsverksamheten (Sveriges Museer, 2021). Den svenska museilagen innehåller specifika formuleringar om att museernas ska ha ett "bestämmande inflytande över verksamhetens innehåll" (SFS 2017:563).

Det andra som *Så fri är konsten* pekar på i förhållande till den regionala och kommunala nivån är att den målstyrning (instrumentalisering) som i förra avsnittet hänvisades till på övergripande nivå också är närvarande i de verksamhetsnära styrdokumenten. Styrningen av de regionala kulturinstitutionerna handlar i flera fall om direkta krav på verksamheterna att bidra till olika samhällsmål såsom regional attraktivitet, marknadsföring, tillväxt, hållbar utveckling, folkhälsa eller demokrati. Precis som för den statliga bidragsgivningen finns en otydlighet i hur dessa förväntningar och krav ska tolkas i relation till repertoar och konstnärligt innehåll. Och precis som för den statliga bidragsgivningen finns exempel som är svåra att tolka på annat sätt än att konst och kultur ses som ett verktyg för att sprida vissa värderingar och ideal i samhället (Myndigheten för kulturanalys, 2021).

Kulturanalys identifierar samma problematik inom bidragsgivningen på framför allt regional nivå, där rapporten ger exempel på att konst och kultur enligt vissa perspektiv efterfrågas. Bidragssökande uppmanas också i flera fall beskriva hur deras kulturprojekt bidrar till sådant som folkhälsan och den hållbara utvecklingen. I ljuset av hur information och frågor tolkats av bidragssökande på statlig nivå identifierar Kulturanalys liknande risker för misstro och anpassning av konstnärligt innehåll bland bidragssökande på regional och kommunal nivå (Myndigheten för kulturanalys, 2021).

Förändrad kravbild och kulturverksamheters autonomi

Forskningen om kulturpolitik har i ett antal studier närmat sig frågor om hur det som kan beskrivas som en förändrad kravbild under den senaste 10–15-årsperioden har påverkat kulturverksamheters autonomi och frihet (se t.ex. Kleppe, 2017a; Sherer et al., 2019; Kann-Rasmussen & Hvenegaard Rasmussen, 2019). Vad som bland annat undersöks är tendensen mot starkare fokus på mål- och resultatstyrning och högre krav på egenintäkter och ökad publiktillströmning. I grunden handlar dessa studier om hur det som brukar benämnas New Public Management har påverkat verksamheternas autonomi och professionernas möjligheter till självständiga konstnärliga val.

I en studie av norska teatrar skriver Røyseng (2008) att mål- och resultatstyrningen setts som ett hot av de konstnärliga delarna av verksamheterna. Samtidigt har den lett till en tydligare åtskillnad mellan den konstnärliga verksamheten och den administrativa. Røyseng beskriver denna tydligare separering mellan olika verksamhetsgrenar som en strategi, *decoupling*, i syfte att värna den konstnärliga verksamhetens självständighet. Enligt Røyseng har strategin varit lyckosam i så måtto att de högre kraven på redovisning och resultat inte har haft några tydliga negativa effekter på den konstnärliga verksamhetens autonomi. Istället har den konstnärliga verksamheten kunnat fortsätta relativt ostört. En studie av Mangset et al. (2012) pekar i liknande riktning, samtidigt som de identifierar en upplevelse av ett ökat tryck att sätta upp pjäser med fokus på att locka publik snarare än utifrån konstnärliga kvalitetskriterier (se också Kleppe, 2018a).

Røyseng et al. (2020) återvänder till temat i en senare artikel. Artikeln baseras på en longitudinell studie (1994–2012) av 17 norska institutionsteatrar. Det empiriska materialet består av dokument som utgör en central del av dialogen mellan teatrarna och det norska kulturdepartementet. Fokus ligger på ansökningshandlingar och årsredovisningar. I artikeln pekar författarna på en tydlig

utveckling från mindre strama tyglar och öppna frågor i ansökning- och uppföljningsblanketter, där verksamhetens konstnärliga idé tillåtits stå i centrum, till en tydligare mål- och resultatstyrning med större inslag av formell kontroll. Røyseng et al. (2020) identifierar i denna studie en tydligare anpassning till den förändrade styrningen. De identifierar också en strömlinjeformning där kulturverksamheterna blir alltmer lika varandra i hur de beskriver sin verksamhet. Strategin är fortfarande *decoupling*, och Røyseng et al. (2020) ställer samtidigt frågan i vilken utsträckning anpassningen är en anpassning i retorik eller praktik. Slutsatsen de drar är att två processer pågår samtidigt. Det finns delvis drag av läpparnas bekännelse utifrån att man vill ge bidragsgivarna det de vill höra, men de pekar också på en pågående disciplineringsprocess där de värden som signaleras i mål- och resultatstyrningen allt tydligare riskerar att äta sig in i den konstnärliga verksamheten och de konstnärliga besluten (Røyseng et al., 2020).

Ytterligare studier kring effekterna av mål- och resultatstyrning, tillsammans med instrumentella krav på nytta, har genomförts av Kann-Rasmussen och Hvenegaard Rasmussen (2019; 2021) inom biblioteks-, arkiv- och museiverksamheter i Danmark. Författarna drar slutsatsen att denna styrning, som exempelvis inbegriper förväntningar på högre besökstal, både har begränsat och stärkt institutionernas autonomi. Den minskade autonomin har att göra med att professionen i viss utsträckning förlorat makten över vad som ska betraktas som kvalitet i verksamheten, då kvalitet i allt större utsträckning sätts i relation till publiktal och inkomster. Samtidigt menar Kann-Rasmussen och Hvenegaard Rasmussen (2019; 2021) att den förändrade kravbilden också inneburit att professionerna i viss mån kan förhålla sig friare till verksamhetens grunduppdrag. De menar också att verksamheterna tvingats till strategiskt tänkande i nya banor, vilket också bidragit till igångsättande av kreativa processer.

Forskningen har även närmat sig frågor om kulturinstitutionernas samtida behov av legitimitet och hur detta behov påverkar verksamheternas autonomi och frihet i relation till den konstnärliga och kulturella verksamheten (Larsen, 2014; Kann-Rasmussen, 2016). Larsen (2014) identifierar i relation till två centrala kulturinstitutioner i Norge att verksamheterna ser behov av legitimitet från tre olika aktörer – politiken, publiken och professionen/konstnärssamhället – och att det är i balansen mellan förväntningarna från dessa tre aktörsgrupper som kulturinstitutionerna agerar (Larsen, 2014). Kann-Rasmussen drar liknande slutsatser i en studie som bygger på intervjuer med ledare för kulturinstitutioner och kulturförvaltningar i Danmark, Norge och Sverige. Hänsyn till dessa tre grupper leder till att kulturinstitutionerna balanserar mellan tre olika krav i sin kulturella och konstnärliga verksamhet: 1) att nå många människor, 2) konstnärlig kvalitet och 3) att vara samhällsrelevant (se också Vestheim, 2010a). Kann-Rasmussen (2016) pekar i detta sammanhang på en förskjutning i förståelsen av vad det innebär för en kulturinstitution att vara samhällsrelevant. Medan konst- och kulturverksamheter tidigare betraktades som samhällsrelevanta i sig själva och utifrån sin bildande funktion, så har samhällsrelevansen i allt större utsträckning kommit att knytas till vad konsten och kulturen ämnesmässigt behandlar. En del av detta handlar också om allt större krav på kulturinstitutionerna att på olika sätt samverka med det omgivande samhället (Kann-Rasmussen, 2016).

Avslutningsvis finns exempel på forskning som beskriver situationer där idealet om konstnärlig frihet används i syfte att motverka arbete för en förbättrad arbetsmiljö. Zhangyan Johansson och Lindström Sol (2021) ger exempel på där arbete mot

kränkningar och diskriminering i arbetsmiljön vid svenska kulturinstitutioner motarbetas utifrån argument om konstnärlig frihet. Zhangyan Johansson och Lindström Sol (2021) drar därför slutsatsen att konstnärlig frihet också kan användas i syfte att bevara ojämlika strukturer på exempelvis en arbetsplats.

Ytterligare studier om bidragssystemens utformning

Hur bidragssystemens utformning påverkar den konstnärliga friheten är ett underbeforskat område, och Myndigheten för kulturanalys (2021) rapport är i detta sammanhang ett av få tydliga empiriska bidrag. I en jämförelse mellan bidragsordningar i Finland och Norge pekar Heikkinen (2000) dock på bidragssystemens konserverande effekt, att dessa tenderar att cementera gränserna mellan konstformerna, vilket i sig upprättar gränser för konstnärer, kulturskapare och kulturverksamheter i behov av offentligt stöd.

Myndigheten för kulturanalys (2014; 2019) har också i ett par rapporter pekat på att bidragsordningar som ska tillgodose olika typer av kulturpolitiska mål tenderar att leda till utmaningar i relation till idealet om konstnärlig frihet. År 2014 utvärderade Kulturanalys två bidragssystem som syftade till att främja nyskapande kultur och konstnärlig förnyelse. I korthet visade utvärderingen att denna typ av specifikt inriktade bidrag riskerar att leda till en i viss mån cementerad och exkluderande definition av begreppen förnyelse och nyskapande. Utvärderingen visade på den anpassning bland konstnärer som denna typ av signalord kan bidra till genom att det bland både sakkunniga och sökande etableras en specifik förståelse för vad som kan utgöra nyskapande konst och kultur (Myndigheten för kulturanalys, 2014).

Myndigheten för kulturanalys (2019a) har även utvärderat en statlig satsning på ökad delaktighet i kulturlivet som syftade till ökat medborgarinflytande i kulturlivet. Satsningen involverade såväl professionella konstnärer som invånare i olika bostadsområden. I rapporten pekade Kulturanalys på de spänningar som kan uppstå mellan arbetet för ökad delaktighet och den konstnärliga friheten. För det första skapade satsningen en spänning mellan förväntningar på delaktighet å ena sidan och förväntningarna på konstnärlig kvalitet å den andra. För det andra skapade satsningen en spänning mellan de boendes förväntningar på att vara medskapande och de professionella konstnärernas krav på kvalitet och önskemål att själva definiera de konstnärliga projekt de hade ansvar för (Myndigheten för kulturanalys, 2019a). Detta knyter an till Blomgrens (2012) bredare diskussion om vems frihet kulturpolitiken är till för. Blomgren (2012) beskriver utvecklingen som i stor utsträckning en spänning mellan professionens autonomi och invånarnas möjlighet till inflytande (se också Vilstrup Holm, 2019).

Ytterligare en relevant studie om bidragsgivningen är Lindskölds (2013) studie av de svenska statliga litteraturstöden under perioden 1975–2009. Lindsköld (2013) konstaterar å ena sidan att kvalitetsbegreppet är, och har varit, ett dominerande kriterium för litteraturstöden. Samtidigt har det hela tiden samspelat med andra ambitioner som omfördelning, stöd till icke-kommersiell litteratur och andra instrumentella ambitioner, som att främja demokrati genom spridandet av kvalitetslitteratur. Lindsköld (2013) visar i sin avhandling också på intresseorganisationernas, i det här fallet Sveriges författarförening, viktiga roll i utformande av stöden och som grund för stödens legitimitet, vilket återigen påminner oss om professionens eget inflytande över hur styrningen i praktiken utformas.

All kulturpolitik filtreras och tolkas

Avslutningsvis är det viktigt att påpeka och påminna om att den formella kulturpolitiska styrning som äger rum alltid filtreras och tolkas i olika delar av kultursektorn. Exempelvis är rapporten *Så fri är konsten* i mycket en undersökning av kulturpolitikens genomförande och hur politiska direktiv tolkas och omsätts av tjänstepersoner i förvaltningsledet (Myndigheten för kulturanalys, 2021). I förvaltningen faller de politiska direktiven ut i strategidokument och policyer, och i handfast information såsom explicita bedömningskriterier och frågor i ansökningsblanketter.

Beroende på hur tydligt formulerade de politiska direktiven är lämnas förvaltning och tjänstepersoner med olika grader av tolkningsutrymme och därmed också inflytande över hur den politiska styrningen ska implementeras. Därför har också förvaltning och tjänstepersoner en mycket viktig roll i den styrning som på olika sätt begränsar eller möjliggör konstens och kulturens frihet. Som ett exempel pekar Myndigheten för kulturanalys i sin rapport på att de bidragsgivande myndigheterna på statlig nivå i stort sett har undvikit att integrera aspekter på Agenda 2030 och hållbar utveckling i bidragsgivningen. Detta är fallet trots att myndigheterna har haft i uppdrag att återrapportera hur deras verksamhet bidrar till de olika målen inom Agenda 2030. Detta kan sättas i kontrast till att bidragsgivarna i flera fall valt att integrera andra perspektiv i bidragsgivningen i betydligt större utsträckning. (Myndigheten för kulturanalys, 2021). Det finns alltså ett utrymme för politisk styrning även i genomförandeledet (se även Jacobsson, 2014). I nästa kapitel kommer detta perspektiv i viss mån utvecklas ytterligare genom att vi tar upp forskning och studier av det som kan beskrivas som inomsektoriell styrning.

Sammanfattning

I det här kapitlet har vi fokuserat på de förutsättningar för konstens och kulturens frihet som skapas utifrån det kulturpolitiska ramverket. Sammanfattningsvis pekar tidigare forskning och studier på följande:

- Hur kulturpolitiken utformas på övergripande nivå och i sina detaljer sätter gränser för vilken konst och kultur som kan utövas med offentligt stöd.

- Den övergripande konsensus som länge rått kring kulturbegreppet och kulturpolitikens innehåll i de nordiska länder har successivt kommit att brytas upp, vilket kan komma att få konsekvenser för vad som ska betraktas som konst och kultur.

- Det finns inget empiriskt stöd för att säga att den nordiska kulturpolitiska modellen, associerad med arkitektmodellen, i mindre utsträckning värnar konstens eller kulturens frihet än länder som associeras med mecenatmodellen.

- I vilken utsträckning konstens och kulturens frihet värnas i ett samhälle

förefaller vara ett resultat av relativt komplexa sammanhang, snarare än att det enbart faller tillbaka på hur kulturpolitiken formellt organiseras.

- Forskningen identifierar en tilltagande instrumentalisering av kulturpolitiken i de nordiska länderna som inkluderar alltfler mål och förväntningar på effekter av kulturpolitiken och konst och kulturverksamheter.

- Kulturanalys egna utvärderingar och utredningar av svensk kulturpolitik pekar i riktning mot målkonflikter och mot att det finns styrning med negativ påverkan på den konstnärliga friheten.

- Den omfattande instrumentaliseringen och den delvis förändrade kravbilden som instrumentaliseringen är associerad med innebär en rad risker för konstens och kulturens frihet. Den huvudsakliga risken som identifieras är att konstnärliga och kulturella verksamheter och det innehåll som produceras börjar värderas utifrån potentiella samhällseffekter snarare än utifrån konstnärliga kvalitetskriterier.

Bortom politiken – andra hot mot kulturens frihet

I de två föregående kapitlen har fokus legat på relationen mellan kulturpolitiken och konstens och kulturens frihet. Som visats ramas konstens och kulturens frihet också in av en bredare samhällelig kontext, som inte allena knyter an till det offentliga kulturpolitiska ramverket utan också till de villkor som sätts av marknaden, publiken och de egna professionerna. I detta kapitel ska vi fördjupa detta perspektiv något genom att ta upp forskning och undersökningar om konstens och kulturens frihet i relation till påverkan som inte i första hand härrör från formell politisk styrning. Vi urskiljer här två övergripande teman.

Det första temat benämns inomsektoriell styrning och avser tjänstepersoners och professionernas roll och utrymme när det gäller att sätta ramar för konstens och kulturens frihet. Det andra temat handlar om explicita hot mot konstens och kulturens frihet i form av påtryckningar, hot, hat och trakasserier. Dessa kan komma från enskilda eller förekomma i mer organiserad form. Båda dessa teman handlar om tämligen disparata företeelser. Samtidigt överlappar de i vissa fall varandra.

Den inomsektoriella styrningen

Som tidigare påpekats filtreras den kulturpolitiska styrningen genom förvaltningsledet. När det gäller konstens och kulturens frihet finns ett fåtal undersökningar som särskilt belyser inflytandet från kultursektorns professioner. Heikkinen (2000) skriver exempelvis att de bedömningsprocesser som äger rum inom de offentliga bidragssystemen i nordiska länder i mångt och mycket fungerar som en slags initiationsriter. Heikkinen menar att konstnärer och kulturskapare som agerar sakkunniga i detta sammanhang har en nyckelroll:

> This becomes relevant especially in the Nordic context, where support is distributed through representative organs applying peer-group evaluation of artistic quality. In a situation where alternative sources for financing are very limited, and public support becomes a sign of quality and artistic recognition, the decision-makers [in practice other artists] granting the support gain much power in the process of defining 'art' and 'artist'. (Heikkinen 2000, s. 314.)

Heikkinen pekar här på konstnärernas och kulturskaparnas roll som grindvakter i genomförandet av den offentliga kulturpolitiken. Samtidigt är det tydligt i forskningen att förvaltningens, tjänstpersonernas och de sakkunnigas roll och eventuella betydelse för konstens och kulturens frihet ofta är mindre synliggjord. Ett exempel är dock Sundeen och Blomgrens (2020) studie om svenska bibliotekariers funktion och inflytande över inköp av litteratur och när det gäller till vilka arrangemang biblioteken ska upplåta sina lokaler. De skriver att offentliga bibliotek delvis har fungerat som en arena för aktivism utifrån ett vänsterideologiskt perspektiv som också involverat en av bibliotekariernas intresseorganisationer. Detta har, enligt Sundeen och Blomgren (2020), bland annat resulterat i att val att köpa in, eller inte köpa in, litteratur baserats på ideologiska överväganden.

Forskning och facklitteratur har även närmat sig undersökningar av vad som kan

beskrivas som inomprofessionella disciplineringsprocesser. Ett exempel på detta, som knyter an till en bredare västerländsk kontext, är konstvetaren och journalisten Hanno Rauterbergs undersökningar i boken *Hur fri är konsten? Den nya kulturstriden och liberalismens kris* (2019). I denna ges en bild av de ramar som sätts utifrån allmänna protester men också av konstvärlden själv i termer av vad som ska undersökas, hur det ska gestaltas och vem som bör eller inte bör gestalta olika frågeställningar eller händelser. Rauterberg hävdar i detta sammanhang att det blivit vanligare att bedöma konstnärliga verks legitimitet utifrån konstnärens bakgrund och identitet. Rauterberg pekar på att konstvärlden själv bidrar till förskjutningen från fokus på konstens estetiska kvaliteter till dess etiska kvaliteter och till vem som är avsändare. Sammantaget bidrar detta, enligt Rauterberg, till en självcensur som han menar eroderar ner den konstnärliga friheten inifrån (Rauterberg, 2019).

Røyseng (2009) skriver, med fokus på scenkonstområdet, om etableringen av en "godhetsregim" och förväntningar på att konsten och kulturen ska bidra till allt från integration till barns moraliska fostran. Hon ser denna delvis som en konsekvens av kulturpolitikens instrumentalisering, men skriver också att kulturinstitutionerna och kulturskaparna själva bidrar till den på olika sätt. Exempelvis tar det sig uttryck i att scenkonstinstitutioner uppger att de genom sina konstnärliga ämnesval bidrar till samhället moraliska utveckling. I en artikel om norska scenkonstinstitutioners konstnärliga autonomi skriver Mangset et al. (2012) om teatrarnas medvetenhet om politikens avgörande inflytande, men också att de teateranställda upplever att de pressas minst lika mycket från andra håll:

> ... the theatre employees experience much stronger pressure from the culture and media field: it is the press, the critics, the intellectuals, and other theater people who represent the real pressure on the Theatre. (Mangset et al., 2012, s. 171.)

Den gemensamma nämnaren i den forskning och i de studier som refererats ovan är att den inomsektoriella styrningen i grunden härrör från olika aktörer som ibland också är i samspel. Politiken, kulturinstitutionerna, utbildningsinstitutioner, intresseorganisationer, marknadsaktörer och konstnärer och kulturskapare bidrar på olika sätt och i olika utsträckning till vad som skulle kunna beskrivas som en disciplineringsprocess. Denna påverkar, eller riskerar att påverka, konstens och kulturens frihet. Det kan i detta sammanhang påpekas att det även inom forskningen riktats kritik mot akademin för att på ett okritiskt sätt ha internaliserat instrumentella nyttoperspektiv på kulturpolitik och konst och kultur (Nielsen, 1999; Arnestad, 2010). Arnestad (2010) hävdar att detta bidrar till att förflytta tyngdpunkten för kulturpolitiken från fokus på konstnärliga kvalitetsaspekter till värden som allt tydligare kan förknippas med upplevelseekonomi och kulturella och kreativa näringar. Sammantaget innebär detta en diskursiv förskjutning som också får konkreta effekter på de ramar som offentligt finansierade konst- och kulturskapare har att röra sig inom.

Flera av de studier som refererats till ovan åskådliggör en spänning i synen på konstens och kulturens frihet också bland de som är verksamma som konstnärer och kulturskapare. Även i Myndigheten för kulturanalys rapport *Så fri är konsten* (2021) dras slutsatsen att konstnärer och kulturskapare är delade i sin syn på politisk styrning. Relativt stora grupper konstnärer och kulturskapare förefaller ha en positiv syn på att konstens och kulturens värderingar eller samhällsnytta bedöms när

offentliga bidrag delas ut. Relativt stora grupper ser också positivt på att bidragsgivarna prioriterar konst och kultur som bedöms främja exempelvis folkhälsan och den hållbara utvecklingen. På samma gång finns det betydande grupper som förefaller avfärda samtliga sådana kriterier eller förväntningar på konsten (Myndigheten för kulturanalys, 2021; se också Slaatta & Okstad, 2021).

Påtryckningar, hat, hot och trakasserier

I texten *So bad it should be banned* går Lindsköld (2020) igenom fallet med det svenska seriemagasinet Pox, som åtalades för olaga våldsskildring i Sverige 1989. Åtalet väcktes efter anmälan av en civil aktionsgrupp (Folkaktionen mot pornografi) och blev ett uppmärksammat tryckfrihetsmål. Pox friades, men uppmärksamheten ledde till problem med att få tidningen distribuerad, med negativa ekonomiska återverkningar som följd. Lindsköld (2020) refererar i sin text också till den kampanj som inleddes 2018 mot upphovspersonerna bakom den fiktiva karaktären Mr Cool. Kampanjen grundades sig i att Mr Cool framförde en låttext som, enligt vissa, kunde tolkas som att den uppmanade till pedofili. Detta resulterade i påtryckningar för att låten skulle tas bort från musikplattformar (vilket också gjordes), men också i en kampanj som syftade till, och innebar, att de verkliga upphovspersonerna under en period avbokades från en mängd olika evenemang (Ödmark, 2021).

Dessa två exempel synliggör marknadens roll och funktion i relation till konstens och kulturens frihet, vilket inte är ett framträdande tema i forskningen om kulturpolitik. Men exemplen synliggör också de påtryckningar mot kulturella uttryck som kommer inifrån men också utifrån sektorn (se också Löfgren, 2021). Påtryckningar och protester mot konstnärliga och kulturella uttryck är något som också Rauterberg (2019) tar upp i specifik relation till bild- och formkonst och museisektorn. Dessa påtryckningar påverkar eller riskerar att påverka konstens och kulturens frihet, exempelvis i form av ökad självcensur. En komplicerande faktor är samtidigt att det är svårt att upprätta en klar gräns för vad som är uttryck för en rimlig diskussion och kritisk debatt om konstens och kulturens innehåll och när en sådan diskussion övergår i en kampanj för att bekämpa konst- och kulturuttryck och förpassa dem ut ur offentligheten (Myndigheten för kulturanalys, 2020).

När det gäller begränsningar av konstens och kulturens frihet som grundar sig i direkta påtryckningar, hat, hot, trakasserier eller kampanjer mot yrkesverksamma inom konst- och kultursektorn så finns ett fåtal studier och rapporter som publicerats under senare år. Dessa kommer dels från myndigheter (se t.ex. Myndigheten för kulturanalys, 2016a, 2016b, 2017b, Konstnärsnämnden, 2017), dels från intresseorganisationer (se ex. DIK, 2019; Slatta & Okstad, 2014, 2021; Sveriges museer, 2021) och i enstaka fall från forskare (se t.ex. Lindsköld, 2020).

Myndigheten för kulturanalys (2016a, 2016b, 2017b) har i flera rapporter uppmärksammat problemen med hat, hot och våld mot kulturinstitutioner och mot enskilda konstnärer och kulturskapare. Bland annat har Kulturanalys i en kartläggning visat att var tredje museum med fler än tio årsarbetskrafter under undersökningsåret 2015 utsattes för skadegörelse, våld och hot. Ett fåtal museer uppger också att verksamheten påverkats av händelserna, exempelvis genom att museerna valt att avsluta eller inte genomföra vissa aktiviteter.

En större undersökning av hat, hot och trakasserier mot författare och konstnärer genomfördes 2015. Undersökningen utgjordes av en enkät som riktades till drygt 6 000 (knappt 3 000 svarande) författare och bild- och formkonstnärer. Resultatet av enkäten visade på reella problem med hot, hat och våld mot konstnärer och författare (Myndigheten för kulturanalys, 2016a). Av författarna uppgav 35 procent att de drabbats av hot och trakasserier under sin yrkeskarriär, och 19 procent uppgav att detta inträffat någon gång under de senaste 12 månaderna. Av konstnärerna uppgav 25 procent att de i sin yrkesroll någon gång utsatts för skadegörelse och stöld, och sju procent uppgav att de drabbats under det senaste året. Undersökningen pekade också på att en mindre grupp konstnärer och författare är särskilt utsatta genom att de drabbas av ett större antal händelser. Författare och konstnärer med utländsk bakgrund visade sig mer utsatta än andra. Särskilt för författarna fanns ett tydligt samband mellan en samhällskritisk ambition och ökad utsatthet.

Kulturanalys rapport om hat, hot och trakasserier mot konstnärer och författare visar på tydliga kopplingar till konstens och kulturens frihet. Exempelvis uppgav betydande grupper av konstnärer och författare att de som en konsekvens av hot och hat avstått från att ta sig an vissa ämnesområden. Konstnärer och författare uppgav också att de av samma anledningar valt att lämna uppdrag som de åtagit sig. Av de som någon gång utsatts för hot och trakasserier upplever över 40 procent att deras konstnärliga frihet har begränsats (Myndigheten för kulturanalys, 2016a). Den bild som ges i Kulturanalys rapport bekräftas också av Konstnärsnämndens undersökningar av konstnärers arbetsmiljö som genomfördes 2016. Där framgår återigen att utsatta konstnärer avstår från konstnärlig verksamhet som en konsekvens av dessa upplevelser. Andra undersökningar har visat på att bibliotekarier och museipersonal upplevt hotfulla påtryckningar från besökare i relation till mediainköp och utställningsverksamhet (DIK, 2019; Sveriges Museer, 2021).

Forskarna Tor Slaatta och Hanne Okstad (2021) har på uppdrag av stiftelsen Fritt Ord genomfört en undersökning av konstnärers syn på yttrandefrihetens status i Norge. Undersökningen bygger bland annat på en enkät som besvarades av nästan 1 400 konstnärer och kulturskapare inom film, scenkonst, litteratur och bildkonst. Av denna framgår att majoriteten upplever att konstnärers yttrandefrihet har försämrats under den senaste 5-årsperioden. Detta är särskilt tydligt bland de som arbetar inom scenkonst, där 59 procent upplever en försvagad yttrandefrihet för konstnärer, medan endast 12 procent anser att den har stärkts. Av samtliga tillfrågade inom film/tv-serier, scenkonst, litteratur och bildkonst anser 42 procent att yttrandefriheten har försvagats för konstnärer, medan tio procent upplever att den har stärkts (Slaatta & Okstad, 2021, s. 46).

När det gäller orsakerna till den försvagade yttrandefriheten uppger en stor minoritet (över 40 procent) att dessa i ganska stor eller mycket stor utsträckning har att göra med konfliktnivån i det offentliga samtalet, hat och hotfulla kommentarer mot konst och konstnärer och ryktesspridning i sociala medier. Samtidigt anser nästan 40 procent att olika gruppers krav på skydd mot kränkande kommentarer i ganska stor eller mycket stor utsträckning bidragit till konstnärers försvagade yttrandefrihet. Även politikers och myndigheters brist på respekt för principen om armlängds avstånd anses av 35 procent bidragit i ganska stor eller mycket stor utsträckning till den försvagade yttrandefriheten (Slaatta & Okstad, 2021, s. 47–51).

Den norska undersökningen visar också att konstnärerna upplever stora risker för självcensur och den visar på betydande skillnader mellan befolkningen som helhet och konstnärer och kulturskapare när det gäller acceptansen för statlig censur av konst och kultur som mottar offentligt stöd (Slaatta & Okstad, 2021, s. 88–91). Liknande undersökningar från övriga nordiska länder saknas.

Sammanfattning

I det här kapitlet har forskning och studier som behandlar perspektiv på konstens och kulturens frihet som inte direkt kan kopplas till den kulturpolitiska styrningen behandlats. Det som har lyfts fram är följande:

- Konstens och kulturens professioner har i sina olika roller inflytande över hur konst- och kulturbegreppet avgränsas. Detta gäller exempelvis i deras roll som sakkunniga i bedömningsprocesser.

- Olika professioner har inflytande över kulturens verksamheter på ett sätt som kan utnyttjas för ideologiska syften, vilket därmed kan få konsekvenser för vilken konst och kultur som ges plats inom ramen för offentligt finansierad kulturverksamhet.

- Forskning och studier ger exempel på vad som kan beskrivas som disciplineringsprocesser som kan påverka den fria konsten och kulturen, och i vilken utsträckning den enskilda konstnären upplever sig fri i sitt konstnärliga skapande.

- Studier i Sverige och Norge pekar på reella problem med hat, hot och trakasserier mot konstnärer och kulturskapare och mot olika professioner inom kultursektorn.

- Enskilda studier indikerar upplevelser av att den konstnärliga yttrandefriheten har försvagats över tid.

Bedömning och diskussion

Den här rapporten syftar till att ge en översikt och göra en samlad analys av hur forskningen om kulturpolitik och andra relevanta kunskapsunderlag beskriver läget för konstens och kulturens frihet i Norden. Utifrån den kartläggning av kunskapsunderlag som genomförts kan vi konstatera att konstens och kulturens frihet har behandlats på en rad olika sätt och utifrån en rad olika perspektiv. Utifrån det material som presenterats i de tre föregående kapitlen görs därför följande generella bedömning av läget för konstens och kulturens frihet i Norden:

1. Den nordiska varianten av arkitektmodellen förefaller inte har lett till sämre förutsättningar för konstens och kulturens frihet än andra sätt att organisera kulturpolitiken. Samtidigt riskerar den aktiva kulturpolitiken i de nordiska länderna att avgränsa konst- och kulturbegreppet på ett alltför snävt sätt.

2. Det ökade antalet mål och förväntningar på effekter som knyts till kulturpolitiken och konsten och kulturen i de nordiska länderna skapar utmaningar för konstens och kulturens frihet. Det finns också exempel på styrning med negativa effekter för konstens och kulturens frihet.

3. Hat, hot och trakasserier utgör ett reellt hot mot konstens och kulturens frihet i nordiska länder. Det behövs emellertid mer heltäckande kunskap på detta område.

4. Hur fri konsten och kulturen är i ett samhälle faller tillbaka på komplexa samhälleliga strukturer och en komplex aktörskarta, där även kultursektorns olika professioner har en viktig roll.

Den nordiska modellen och kulturens frihet

De nordiska länderna anses generellt vara hemmahörande i arkitektmodellen där idealet om konstnärlig frihet kompletteras med en aktiv kulturpolitik och flera andra övergripande kulturpolitiska mål. Dessa andra mål handlar framför allt om ökad delaktighet, kulturlivets tillgänglighet och om konstens och kulturens värden för samhällsutvecklingen. Utifrån den forskning som presenteras i översikten är bedömningen att den nordiska varianten av arkitektmodellen inte har inverkat mer negativt på konstens och kulturens frihet än andra sätt att organisera kulturpolitiken.

Forskningen pekar i detta sammanhang på att hur relationen mellan politiken och kulturlivet är formellt organiserad bara är en del av det som bestämmer konstnärers, kulturskapares och kulturverksamheters möjligheter att verka fritt. I grunden pekar forskningen här på att armlängdsprincipens idé om en generell (kultur av) politisk avhållsamhet när det gäller otillbörlig styrning kan vara minst lika viktig som vilka organisatoriska barriärer mot politisk styrning som etablerats. Utifrån en norsk kontext ges här exempel på ett tämligen kort formellt avstånd mellan politik

och landets scenkonstinstitutioner där möjligheten till styrning trots detta inte utnyttjas. Forskningen pekar också mot att länder associerade med mecenatmodellen inte nödvändigtvis tillförsäkrar kulturinstitutionerna större oberoende och frihet.

Å andra sidan pekar forskningen på att de nordiska ländernas aktiva kulturpolitik kan skapa inlåsningseffekter när det gäller vad som ska betraktas som konst och kultur i samhället. Framför allt handlar det om vilken typ av konst och kultur som har rätt till offentligt stöd. Som en del av den aktiva kulturpolitiken i Norden har länderna utvecklat specifika bidragsordningar för att styra fördelningen av offentliga medel till konst och kultur. Syftet med detta har bland annat varit att möjliggöra fritt konstnärligt skapande inom olika konst- och kulturområden. Forskningen om kulturpolitik har samtidigt pekat på att detta riskerar att leda till stagnation på kulturområdet, men det kan också problematiseras utifrån att det avgränsar konstnärers- och kulturskapares möjliga verksamhetsområden.

Instrumentaliseringen skapar utmaningar

Forskningen ger en tämligen samstämmig bild av att de nordiska ländernas kulturpolitik utvecklats i riktning mot en mer omfattande instrumentalisering. Vad som är tydligt är att nya förväntningar och mål tenderar att knytas till kulturpolitiken utan att gamla ambitioner och mål stryks. Detta har beskrivits som en sedimentering av kulturpolitiken. Studier visar på att instrumentaliseringen och sedimenteringen är närvarande också i den mer konkreta styrningen av verksamheter och bidragsgivningen.

Att knyta kulturpolitiken till olika förväntade effekter får sägas stå i konflikt med både armlängdsprincipens och den konstnärliga frihetens grundtankar. I detta avseende uppvisar kulturpolitiken vissa drag av ingenjörsmodellen. Detta förhållningssätt till kultur och kulturpolitik kan noteras även i Nordiska ministerrådets kulturpolitiska samarbetsprogram (2020), där kulturlivet i Norden identifieras som en ”bärande kraft” i arbetet för att skapa såväl social som miljömässig hållbarhet och ekonomisk utveckling.

Forskningen om kulturpolitik, men särskilt Myndigheten för kulturanalys (2021), har i en svensk kontext pekat på instrumentaliseringens konkreta risker i relation till idealet om konstnärlig frihet. Särskilt pekas på riskerna med den ökade mängden mål *med* kulturpolitiken, som handlar om vad konsten och kulturen ska bidra med i termer av effekter inom andra samhälls- och politikområden. Den fara Kulturanalys identifierar handlar om att konst- och kulturverksamheter alltmer kan komma att värderas utifrån sina möjligheter att bidra till de effekter som efterfrågas och att detta också kan komma att återspeglas i bedömningen av det konstnärliga och kulturella innehållet.

Hat och trakasserier utgör reella hot mot friheten

Den tillgängliga kunskap som presenterats i översikten pekar på att hot, hat och trakasserier utgör reella hot mot konstens och kulturens frihet också i nordiska länder. Fördjupad och mer heltäckande kunskap behövs dock på detta tema. Kulturanalys Norden avser därför att under de kommande åren genomföra en nordisk jämförande studie om hat, hot och trakasserier mot konstnärer och kulturskapare.

Komplex aktörskarta med komplexa samband

Sammantaget pekar forskningen och de övriga underlag som presenterats mot att hur fri konsten och kulturen är i ett samhälle har att göra med komplexa strukturer och en komplex aktörskarta.

Denna komplexitet sammanfattas av Vestheim (2010a), som i en artikel skriver om de intressen och parter som i samspel och ömsesidig påverkan reglerar konstens och kulturens möjligheter att verka fritt i en nordisk kontext. Han skriver i detta sammanhang om a) det kulturpolitiska systemet, b) producenter, distributörer och förmedlare av kultur, och c) publiker, användare och konsumenter av konst och kultur. Det kulturpolitiska systemet består, enligt Vestheim, av politikens, byråkratins, marknadens och även intresseorganisationernas möjligheter att påverka kulturlivet och dem som arbetar som konstnärer och kulturskapare. Men konstens och kulturens autonomi ramas också in av professionerna inom kulturlivet, alltså de som producerar, distribuerar och förmedlar kultur. Konstnärer, kritiker, kuratorer, bibliotekarier, museer, teatrar, förlag, studieförbund med flera medskapar och har inflytande över de ramar varinom konsten och kulturen kan röra sig, också innehållsmässigt skriver Vestheim. På samma sätt har publik och användare genom exempelvis sina preferenser och sin efterfrågan inflytande i den mån kulturproduktionen anpassas efter dessa gruppers smak. Samtliga dessa aktörer har beroende på sammanhang och samhällets politiska och ekonomiska överbyggnad olika förutsättningar att påverka konst- och kulturlivet. Som vi pekat på kan också dessa aktörer agera politiskt, och de kan även agera på sätt som strider mot grundläggande demokratiska principer.

Angelägna framtidsfrågor

Utifrån den kunskap som presenterats identifierar Kulturanalys Norden tre angelägna kulturpolitiska framtidsfrågor i de nordiska länderna:

1. Hur möter politiken på bästa sätt de hot mot konstens och kulturens frihet som bottnar i hat, hot och trakasserier? Hur kan olika aktörer inom sektorn arbeta för att stärka konstnärer och kulturskapare mot denna typ av hot?

2. Hur ska en aktiv kulturpolitik för ett brett och mångfacetterat kulturutbud balanseras mot riskerna att avgränsa konst- och kulturområdet på ett sätt som hämmar områdets utveckling? Finns det exempelvis skäl att arbeta mer med att öppna upp bidragssystem och se över hur konst- och kulturbegreppet avgränsas inom den offentliga kulturpolitiken?

3. Hur ska olika kulturpolitiska mål balanseras mot varandra och hur ska eventuella målkonflikter hanteras i relation till konstens och kulturens frihet? Vilken styrning är nödvändig när det gäller att knyta kulturpolitiken till olika målsättningar inom andra politikområden? Och hur undviker man att sådan styrning spiller över på de konstnärliga bedömningsprocesserna?

Fortsatta kunskapsbehov

Kulturanalys Norden bedömer att det finns ytterligare kunskapsbehov på temat konstens och kulturens fria och oberoende ställning i de nordiska länderna. Exempelvis finns behov av fler empiriska studier kring hur styrningen och utformningen av bidragssystemen förhåller sig till idealet om konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd. Kopplat till detta efterfrågas mer kunskap om styrningskedjan i sin helhet. Med detta avser vi studier som följer styrningen från övergripande mål och organisation, till utformning och implementering i förvaltning och tjänstemannaled, och vad som händer i termer av påverkan när den konkreta styrningen möter konstnärer och kulturskapare. I detta sammanhang behövs det också mer kunskap om hur styrningen och förutsättningarna för konstens och kulturens frihet skiljer sig åt mellan olika politiska nivåer i de nordiska länderna. Det finns också skäl att ännu tydligare närma sig frågor om marknadens och marknadsaktörers roll i relation till konstens och kulturens frihet. Det gäller inte minst i relation till de samtida diskussionerna om behovet av breddad finansiering. Avslutningsvis råder det en generell brist på jämförande empiriska studier som involverar olika nordiska länder.

Referenser

Arnestad, G. (2010). Frå kultursektor til opplevelseøkonomi: Kva for rolle spelar forskaren? *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 13(1), 109–122.

Bakke, M. (2003). Cultural Policy in Norway. I Duelund (red) *The Nordic Cultural Model. Nordic cultural policy in transition*. Nordic Cultural Institute.

Belfiore, E. (2002). Art as a means of alleviating social exclusion: Does it really work? A critique of instrumental cultural policies and social impact studies in the UK. *International Journal of Cultural policy*, 8(1), 91–106.

Belfiore, E. (2004a). *The methodological Challenge of Cross-national research. Comparing cultural policy in Britain and Italy*. Working Paper. Coventry: Centre for Cultural Policy Studies, University of Warwick.

Belfiore, E. (2004b). Auditing culture. The subsidised cultural sector in the New Public Management. *International Journal of Cultural policy*, 10(2), 183–202.

Belfiore E. (2012). "Defensive instrumentalism" and the legacy of new Labour's cultural policies. *Cultural trends*, 21(2), 103–111.

Belfiore, E. & Bennet, O. (2007). Rethinking the social impacts of the arts. *International Journal of Cultural Policy*, 13(2), 135–151.

Bille Hansen, T. (2009). Measuring the Value of Culture. *The European Journal of Cultural Policy*, 1(2), 309–322.

Bille, T. & Olsen, F. (2018). Measuring quality and impact of the arts and culture. I Eliassen, Hovden & Prytz (red.), *Contested Qualities. Negotiating Value in Arts and culture*. Fagbokforlaget.

Bille, T. (2022). Where do we stand today? An essay on cultural policy in Denmark. I Sokka (red.) *Cultural policy in the Nordic welfare states. Aims and functions of public funding for culture*. Kulturanalys Norden.

Blomgren, R. (2012). Autonomy or democratic cultural policy: that is the question. *International Journal of Cultural Policy*, 18(5), 519–529.

Blomgren, R. (2019). Social engineering and cultural policy – theoretical and empirical reflexions from Swedish cultural policy in a historical perspective. *International Journal of Cultural Policy*, 25(1), 1–15.

Blomgren, R. & Johannisson, J. (2014). Varför regional kulturpolitik? Legitimeringsberättelser i svenska regioner. *Sosiologi i dag*, 44(1), 39–65.

Blomgren, R. & Johannisson, J. (2015). Kulturpolitik, styrning och legitimitet i svenska regionala kulturplaner. I Lindqvist & Lorentzen (red.) *Kultur för regional utveckling*. Gränslös nr 5.

Choi, D. (2021). Man blir ikke klokere av dagens debatt om kunstnerisk ytringsfrihet. *Subjekt*, 2021-03-11.

Cummings, M. C Jr. & Katz, R. S. (1987). *The Patron state. Government and the Arts in Europe, North America, and Japan*. Oxford University Press.

CuPo2025. (2017). *Strategy for Cultural Policy 2025 – Ministry of Education and Culture*. Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2017:2.

DIK. (2019). *Samhället drar sig tillbaka – en rapport om arbetsmiljön på våra bibliotek*. DIK.

Duelund, P. (2003). *The Nordic Cultural Model. Nordic cultural policy in transition*. Nordic Cultural Institute.

Duelund, P. (2008). Nordic cultural policies: A critical view. *International Journal of Cultural Policy*, 14(1), 7–24.

Erlanson, E., Helgason, J., Henning, P. & Lindsköld, L. (2020). *Forbidden literature. Case studies on censorship*. Nordic Academic Press.

Fancourt, D. & Finn, S. (2019). *What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review*. Health evidence network synthesis report 67. World Health Organisation.

Frenander, A. (2007). No discord, or, an area without significant political stakes. Some reflections on Swedish post-war cultural policy discourse. *International Journal of Cultural Policy*, 13(4), 393–406.

Frenander, A. (2010a). Kulturpolitikens förvaltningsnivåer. I Frenander (red.) *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik.* Valfrid.

Frenander, A. (2010b). *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik.* Valfrid.

Gibson, L. (2008). In defence of instrumentality. *Cultural trends*, 17(4), 247–257.

Günes, V. (2012). Konstens nyttiga onytta. En undersökning av dikotomin mellan konstens egenvärde och dess instrumentella roll i fallet Konstfrämjandets riksorganisation och den statliga kulturpolitiken. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 15(1), 78–96.

Hadley, S. & Gray, C. (2017). Hyperinstrumentalism and cultural policy: means to an end or an end to meaning. *Cultural Trends*, 26(2), 95–106.

Harding, T. (2021). Culture wars? The (re)politization of Swedish cultural policy. *Cultural trends*.

Haugsevje, D. Å., Torvik, H. M., Stavrum, H. & Aasen, L. & Gunn Kristin. (2020). Begrunnelser for lokal kreativ næring: Instrumentell kulturpolitikk som tilslørende begrep. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 23(2), 86–103.

Heikkinen, M. (2000). Artist policy in Finland and Norway: A comparison of two schemes of direct Support for artist. *International Journal of Cultural Policy*, 7(2), 299–318.

Heikkinen, M. (2003a). *The Nordic Model for Supporting Artists. Public Support for Artist in Denmark, Finland, Norway and Sweden.* Research reports of the arts council of Finland No 26. The Arts Council of Finland.

Heikkinen, M. (2003b). The Nordic Model of promoting Artistic Creativity. Public Support for Artists in Denmark, Finland, Norway and Sweden. I Duelund (red.) *The Nordic Cultural Model. Nordic cultural policy in transition*. Nordic Cultural Institute.

Heikkinen, M. (2005). Administrative Definitions of Artists in the Nordic Model of State Support for Artists. *International Journal of Cultural Policy,* 11(3), 325–340.

Henningsen, E. (2015) Kulturpolitikkens sedimentering. Kulturløftet som kulturpolitisk vekstperiode. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 18(1), 28–40.

Hetherington, S. (2017). Arm's-length funding of the arts as an expression of laissez-faire. . *International Journal of Cultural Policy*, 23(4), 482–494

Hillman-Chartrand, Harry & McCaughey, Claire. (1989). The arm's length principle and the arts: An international perspective – past, present and future. I Cummings, Milton C. & Schuster, J. Mark (red.), *Who's to pay for the arts? The international search for models of arts support*. New York: ACA Books.

Hylland, O. M. (2014). Kulturpolitik og paternalism. En diskusjon av ideologisk kontinuitet. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 17(1), 9–26.

Irjala, A. (1996). (De)Centralisation processes in Nordic cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, 3(5), 109–132.

Iversen, G. (2013). Fra kontroll til naeringsutvickling – en introduksjon til norsk filmpolitikk 1913-2013. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 16(1), 9–24

Jacobsson, B. (2014). *Kulturpolitik: Styrning på avstånd*: Studentlitteratur.

Jakonen, O. (2020). Result-based steering as a tool for centralized art policy management and instrumentalization? Analysis of the Finnish Arts Council's reformation. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 23(2), 125–142.

Jensen, J. (2003). Expressive Logic: A New Premise in Arts Advocacy. *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 33(1), 65–80.

Johannisson, J. (2006). *Det lokala möter världen. Kulturpolitiskt förändringsarbete i 1990-talets Göteborg.* Valfrid.

Johannisson, J. (2018). Kulturpolitisk styrning och kulturpolitiska reformer i Sverige. I Kulturanalys Norden (red.) *Kulturpolitisk styrning. Ansvarsfördelning och reformer inom de nordisk ländernas kulturpolitik under 2000-talet*. Kulturanalys Norden.

Johansson, L. A. (2017). *Att dansa efter maktens pipa. Kultur i politikens tjänst.* Timbro förlag.

Johansson, S. A. (2021). *Litteraturens slut*. Glänta Produktion.

Jakonen, Olli. (2020). Results-based steering as a tool for centralized art policy management and instrumentalization? Analysis of the Finnish Arts Council's reformation. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 23(2), 125–142.

Kann- Rasmussen, N. (2016). For samfundets skyld. Kulturlederes forestillinger om legimititet og omverden. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 19(2), 201–221.

Kann-Rasmussen, N. (2019). The Collaborating Cultural Organization: Legitimation through Partnership, *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 49(5), 307–323.

Kann-Rasmussen, N. & Hvenegaard Rasmussen, C. (2019). Autonomiparadokset i ABM. En analyse af ABM-institutionernes ændrede omverdensrelationer og deres implikationer. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 22(2), 213–230.

Kann-Rasmussen, N. & Hvenegaard Rasmussen, C. (2021). Paradoxical autonomy in cultural organisations: an analysis of changing relations between cultural organisations and their institutional environment, with examples from libraries, archives and museums. *International Journal of Cultural Policy*, 27(5), 636–649.

Kangas, A. (2003). Cultural Policy in Finland. I Duelund (red) *The Nordic Cultural Model. Nordic cultural policy in transition*. Nordic Cultural Institute.

Kant, I. (1790/2003). *Kritik av omdömeskraften*. Thales.

Karlsson, D. & Lekvall, L. (2002). *Den ofrivillige företagaren. En studie av kultur, ekonomi och företagande*. Nätverkstan Kultur i Väst.

Kleppe, B. (2017a). *Regulating autonomy: Theatre policy and theatre management in three European countries*. University College of Southeast Norway.

Kleppe, B. (2017b). Theatres as risk societies: Performing artists balancing between artistic and economic risk. *Poetics*, 64, 53–62.

Kleppe, B. (2018a). The autonomous world reversed: comparing liberal policy and autonomy in the performing arts. *International Journal of Cultural Policy*, 24(3), 387–405.

Kleppe, B. (2018b). Managing Autonomy: Analyzing Arts Management and Artistic Autonomy through the Theory of Justification. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 48(3), 191–205.

Konstnärsnämnden. (2017). *Konstnärers arbetsmiljö: Resultat av en enkätundersökning från 2016 ställd till konstnärer inom områdena bild och form, dans, film, musik, ord och teater*.

Kulturanalys Norden. (2018). *Kulturpolitisk styrning. Ansvarsfördelning och reformer inom de nordisk ländernas kulturpolitik under 2000-talet*. Kulturanalys Norden.

Laitinen, L., Jakonen, O., Lahtinen, E. & Lilja-Viherlampi, L. M. (2020). From grass-roots activities to national policies – the state of arts and health in Finland. *Arts & Health,* 1–18.

Langsted, J. (2002). Indfald og Udfald. Armslængde i Norden. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, (1), 3–7.

Larsen, H. (2014). Legitimation work in state cultural organizations: the case of Norway. *International Journal of Cultural Policy,* 20(4), 456–470.

Larsson, T. (2003). Cultural Policy in Sweden. I Duelund (red.) *The Nordic Cultural Model. Nordic cultural policy in transition*. Nordic Cultural Institute.

Lewandowska, K. (2018). Are polish theatres autonomous? Artistic institutions in a bureaucratic system of culture funding. *Policy Studies*, 39(1), 1–18.

Lindsköld, L. (2013). *Betydelsen av kvalitet. En studie av diskursen om statens stöd till ny, svensk skönlitteratur 1975–2009*. Valfrid.

Lindsköld, L. (2015). Contradicting Cultural Policy: - A comparative study of the cultural policy of the Scandinavian radical right. *Nordisk kulturpolitisk* tidsskrift, 18(1), 8–26.

Lindsköld, L. (2020). So bad it should be banned. Judging aesthetic of comics. In Erlanson., Helgason., Henning & Lindsköld (red.), *Forbidden literature. Case studies on censorship*. Nordic academic press.

Löfgren, M. (2021). *Kulturstrider och statskonst*. Daidalos.

Mangset, P. (1992). *Kulturliv og forvaltning: Innføring i kulturpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Mangset, P. (2009). The Arm's Length Principle and the Art Funding System: A Comparative Approach. I Pyykkönen, Matti, Simainen, Niina & Sokka, Sakarias (red.), *What about Cultural Policy? Interdisciplinary Perspectives on Culture and Politics*. Jyväskylä: Minerva.

Mangset, P. (2010a). Kulturpolitiska modeller i Västeuropa. I Frenander (red.) *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Valfrid.

Mangset, P. (2010b). Fransk kulturpolitikk før, under og etter Malraux. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift,* 13(2), 162–175.

Mangset, P. (2015). Om den korporative tradisjonen i nordisk kulturpolitikk. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 18(1), 41–65.

Mangset, P. (2020). The end of cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, 26(3), 398–411.

Mangset, P., Kangas, A., Skot-Hansen, D. & Vestheim, G. (2008). Editor's introduction. Nordic cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, 14(1), 1–5.

Mangset, P., Kleppe, B. & Røyseng, S. (2012). Artists in an Iron Cage? Artists´ Work in Performing Arts Institutions. *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 42(4), 156–175.

Möller, P. (2021) *Kulturstad/Stadskultur. Idéer om kulturens värden i Malmös stadsomvandling 1990–2012*. Tema Kultur och samhälle, Linköpings universitet.

McGuigan, J. (2004). *Rethinking Cultural Policy*. Open University Press.

Meld. St. 8. 2018*. Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida.* Det Kongelege kulturdepartement.

Ministry of Education, Science and Culture. (2013). *National Cultural Policy Iceland.* Ministry of Education, Science and Culture.

Mulcahy, K. V. (1987). Government and the Arts in the United States. I Cummings & Katz (red.), *The patron state. Government and the Arts in Europe, North America, and Japan.*

Mulcahy, K. V. (2001). Preface: The Social-Democratic Model of Cultural Patronage. *The Journal of Arts Management, Law. And Society*, 31(1), 3–4.

Mulcahy, K. V. (2003). Comparing Cultural Patronage: Traditions and Trend. I Morris & Pankratz (red.), *The Arts in a New Millennium: Research and the Arts Sector*. Praeger.

Myndigheten för Kulturanalys. (2014). *Att bidra till (ny)skapande kultur: En utvärdering av Kulturbryggan och Musikplattformen.* Rapport 2014:4.

Myndigheten för kulturanalys. (2016a). *Hotad kultur? En undersökning om hot, trakasserier och våld mot konstnärer och författare i Sverige.* Rapport 2016:3.

Myndigheten för kulturanalys. (2016b). *Värdar eller väktare. Uppdragsgivare om hot och våld mot konstnärer och författare*. Rapport 2016:4.

Myndigheten för kulturanalys. (2017b). *Utsatta museer? En kartläggning av skadegörelse, våld och hot mot museer i Sverige*. Kort om kultur 2017:1.

Myndigheten för kulturanalys. (2019a). *Kultur i demokratins tjänst: En utvärdering av satsningen Äga rum*. Rapport 2019:2.

Myndigheten för kulturanalys. (2019b). *Kulturanalys 2019. En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*. Rapport 2019:1.

Myndigheten för kulturanalys. (2020a). *Kulturanalys 2020. En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*. Rapport 2020:1.

Myndigheten för kulturanalys. (2020b). *Den kulturpolitiska styrningens effekter på den konstnärliga friheten*. Delredovisning 2020-05-15.

Myndigheten för kulturanalys. (2021). *Så fri är konsten. Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*. Rapport 2021:1.

Nielsen, H. K. (1999). Critical public agent or hired hand? Perspectives for research on cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, 5(2), 183–198.

Nordiska ministerrådet. (2020). *Konst och kultur – drivkraften för hållbar utveckling i Norden. Kulturpolitiska samarbetsprogram 2021–2024.* Nordiska ministerrådet.

Petersson, O. (2005). *Nordisk politik.* Sjätte upplagan. Norstedts juridik.

Power, D. (2009). Culture, creativity and experience in Nordic and Scandinavian cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, 15(4), 445–460.

Proposition 1974:28. *Den statliga kulturpolitiken*.

Proposition 1996/97:3. *Kulturpolitik.*

Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur.*

Quinn, R-B. M. (1997). Distance or intimacy? – The arm's length principle, the British government and the arts council of Great Britain. *International Journal of Cultural Policy*, 4(1), 127–159.

Rauterberg, H. (2017). Enfoldigheden triumferer. Dette er afslutningen på kunsten. *Information*, 2017-08-16.

Rauterberg, H. (2019). *Hur fri är konsten? Den nya kulturstriden och liberalismens kris.* Daidalos.

Ridley, F. F. (1987). Tradition, Change and Crisis in Great Britain. I Cummings & Katz (red.), *The patron state. Government and the Arts in Europe, North America, and Japan*. Oxford University Press.

Rosenstein, C. (2018). *Understanding Cultural Policy*. Routledge.

Rosenstein, C. (2021). Cultural policy archetypes: the bathwater and the baby. *International Journal of Cultural Policy,* 27(1), 16–29.

Røyseng, S. (2008). Arts management and the autonomy of arts. *International Journal of Cultural Policy,* 14(1), 37–48.

Røyseng, S. (2009). Godhet og Galskap. Om den frie scenekunstens legitimitet. *Peripeti* 12, 5–17.

Røyseng, S. (2015). Konsensus og konflikt i kulturpolitikken. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 18(1), 4–7.

Røyseng, Sigrid. (2016). Myk og hard instrumentalisme i kulturpolitikken. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 19(2), 159–162.

Røyseng, S. (2019). The social contract of artists in the era of cultural industries. *International Journal of Cultural Policy*, 25(2), 154–170.

Røyseng, S., De Paoli, D. & Wennes, G. (2020). As You Like it! How Performance Measurement Affects Professional Autonomy in the Norwegian Public Theater Sector. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 50(1), 52–66.

Saukkonen, P. (2017) Kulturpolitik och kulturell mångfald i fyra nordiska länder. I Kulturanalys Norden (red.) *Vem får vara med? Perspektiv på inkludering och integration i kulturlivet i de nordiska länderna*. Kulturanalys Norden.

Saukkonen, P. (2021). Cultural policy and cultural diversity. I Koivunen., Ojala., Holmén (red.) *The Nordic Economic, Social and Political Model. Challenges in the 21st Century.* Routledge.

SFS 2017:563. *Museilag*.

Sherer, P. D, Suddaby, R. & de Coquet, R. M. (2019). Does Resource Diversity Confer Organizational Autonomy In Arts Organizations? Extending Resource Dependence Theory. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 49(4), 224–241.

Sigurjónsson, N. (2018). Responsibility for cultural policy in Iceland. I Kulturanalys Norden (red.), *Kulturpolitisk styrning. Ansvarsfördelning och reformer inom de nordisk ländernas kulturpolitik under 2000-talet*. Kulturanalys Norden.

Sjöholm, C. (2013). Jakten på regional tillväxt. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 16(2), 316–339.

Skot-Hansen, D. (1999). Kultur til tiden – strategier i den lokale kulturpolitik. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, (1), 7–27.

Slaatta, T, & Okstad, H. M. (2014). Når *kunstnere vurderer ytringsfrihet i Norge, anno 2014*. Fritt Ord/ISF/FAFO/UiO/TNS/Jon Wessel Aas.

Slaatta, T, & Okstad, H. M. (2021). *Konstnärer vurderer ytringsfrihet – 2020*. Stiftelsen fritt ord.

Sokka, S. (red.). (2022). *Cultural policy in the Nordic welfare states. Aims and functions of public funding for culture*. Kulturanalys Norden.

Sparrman, A. (2019). Children's and young people's leisure culture. I Sparrman (red.), *Making culture. Children's and young people's leisure cultures*. Nordisk kulturfakta.

Stenström, E. (2000). *Konstiga företag*. Natur och kultur.

Sundeen, J. & Blomgren, R. (2020). Offentliga bibliotek som arena för aktivism. En fallstudie av vänsterpolitisk biblioteksideologi på 1970- och 2010-talen. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 23(2), 159–179.

Sveriges Museer. (2021). *Armlängds avstånd. Tillståndet i landet enligt 104 museichefer. En rapport om §5 i museilagen*. Sveriges Museer.

Upchurch, A. R. (2016). *The Origins of the Arts Council Movement. Philanthropy and Policy*. London: Palgrave MacMillan.

Vestheim, G. (1994). Instrumental Cultural Policy in Scandinavian Countries: A Critical Historical Perspective. *International Journal of Cultural Policy*, 1(1), 57–71.

Vestheim, G. (1998). Ideological dilemmas in Norwegian public library policy. *International Journal of Cultural Policy,* 5(1), 129–148.

Vestheim, G. (2007). Theoretical reflections. *International Journal of Cultural Policy*, 13(4), 217–236.

Vestheim, G. (2008). *All kulturpolitikk er instrumentell*. I Beckman & Månsson (red.) *Kultursverige 2009: Problemanalys och statistik*. Linköpings universitet, SweCult.

Vestheim, G. (2010a). Kulturens och konstens autonomi: Från den tidiga borgerliga epoken till den senmoderna "skenande världen". I Frenander (red.) *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Valfrid.

Vestheim, G. (2010b). André Malraux, Augustin Girard og den franske kulturpolitikken 1959–1993. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 13(2), 177–206.

Vestheim, G. (2012). Cultural Policy-making: negotiations in an overlapping zone between culture, politics and money. *International Journal of Cultural Policy*, 18(5) 530–544.

Vilstrup Holm, D. (2019). Between 'freedom as autonomy' and 'freedom as potentiality'. Artistic work in a participatory culture. *Conjunctions: Transdisciplinary Journal of Cultural Participation*, 6(1), 1–19.

Vuyk, K. (2010). The arts as an instrument? Notes on the controversy surrounding the value of art. *International Journal of Cultural Policy,* 16(2), 173–183.

Wang, S. (2016). Turning Right/Turning Left? A Neoclassical Socioeconomic Query of the Arts Signaled by Museum and Branding in Finland. *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 46(4), 164–176.

Zhangyan Johansson, J & Lindström Sol, S. (2021). Artistic Freedom or the Hamper of Equality? Exploring Ethical Dilemmas in the Use of Artistic Freedom in a Cultural Organization in Sweden. *Journal of Business Ethics*.

Ödmark, S. (2021). Moral Transgressors vs. Moral Entrepreneurs: The Curious Case of Comedy Accountability in an Era of Social Platform Dependence. *Journal of Media Ethics*, 36(4), 220–234.

Om denna publikation

Konstens och kulturens frihet i Norden

En kunskapsöversikt med utgångspunkt i forskningen om kulturpolitik

Nord 2022:010
ISBN 978-92-893-7255-8 (PDF)
ISBN 978-92-893-7256-5 (ONLINE)
http://dx.doi.org/10.6027/nord2022-010

Foto på framsidan i ONLINE / sidan 2 i PDF: Lucas Alexander / Unsplash.com

Publicerad: 2.3.2022

© Nordiska ministerrådet 2022

Den här publikationen är utgiven av Kulturanalys Norden på uppdrag av Nordiska ministerrådet. Kulturanalys Norden utgör ett nordiskt kunskapscentrum för kulturpolitik till nytta för det nordiska kulturpolitiska samarbetet, nationella myndigheter, kulturlivet i de nordiska länderna och nordisk kulturforskning.

Ansvarsfriskrivning

Denna publikation har finansierats av Nordiska ministerrådet. Men innehållet återspeglar inte nödvändigtvis Nordiska ministerrådets synpunkter, åsikter eller rekommendationer.

Rättigheter och tillstånd

Detta verk är tillgängligt under licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell (CC BY 4.0) https://creativecommons.org/licenses/by/4.0

Översättningar: Om du översätter detta verk, vänligen inkludera följande ansvarsfriskrivning: Denna översättning är inte producerad av Nordiska ministerrådet och ska inte betraktas som officiell. Nordiska ministerrådet kan inte hållas ansvarigt för översättningen eller eventuella fel i den.

Bearbetningar: Om du bearbetar detta verk, vänligen lägg till följande ansvarsfriskrivning tillsammans med tillskrivningen: Detta är en bearbetning av ett originalverk av Nordiska ministerrådet. De synpunkter och åsikter som uttrycks i bearbetningen är författarens/författarnas egna. Synpunkterna och åsikterna i denna bearbetning har inte godkänts av Nordiska ministerrådet.

Innehåll från tredje part: Nordiska ministerrådet äger nödvändigtvis inte varje enskild del av detta verk. Nordiska ministerrådet kan därför inte garantera att återanvändningen av innehåll från tredje part inte gör intrång i tredje parts upphovsrätt. Om du vill återanvända innehåll från tredje part står du för de risker sådana upphovsrättsintrång innebär. Du är ansvarig för att avgöra om det finns ett behov av att erhålla tillstånd för användning av innehåll från tredje part. Om ett

tillstånd krävs är du också ansvarig för att erhålla ett relevant sådant från upphovsrättsinnehavaren. Exempel på innehåll från tredje part är tabeller, figurer och bilder, men det kan också röra sig av annan typ av innehåll.

Bildrättigheter (ytterligare tillstånd krävs för återanvändning):

Frågor om rättigheter och licenser bör riktas till:
Nordisk ministerråd/PUB
Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 Köpenhamn
pub@norden.org

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och en viktig del av europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet vill stärka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Nordisk ministerråd
Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 Köpenhamn
www.norden.org

Läs flera nordiska publikationer: www.norden.org/sv/publikationer