

Till
Kulturdepartementet

Från kris till kraft – återstart för kulturen (SOU 2021:77)

Ku2021/02071

Inledning

Sedan återstartsutredningen påbörjade sitt uppdrag och efter att betänkandet lämnats till regeringen har pandemin fortsatt och restriktioner återinförts på ett sätt som inte kunde förutses. Övergången från krisstöd till stimulans för återstart har därför förskjutits framåt i tiden samtidigt som gränsdragningen mellan åtgärderna luckrats upp.

Utredningen tar ett brett grepp om kulturpolitiken och söker förslag som kan gälla också på längre sikt, varför betänkandet ändå kan fungera som viktigt underlag för politiska avgöranden nu och framöver. Som inom många andra politikområden har pandemin synliggjort att kulturlivet är ett sårbart system. Det är angeläget att kulturpolitiken fångar upp sådant som utredningen adresserar när det gäller bristfällig infrastruktur, oklarheter i den samhälleliga styrningen samt det som utredningen kallar en kronisk underfinansiering av kulturverksamheter.

Styrelsen för Sveriges författarfond koncentrerar dock sitt yttrande på de frågor som rör vårt uppdrag och som återfinns inom vårt kompetensområde: konstnärspolitiken och villkoren för de litterärt yrkesverksamma. Författarfonden ser positivt på förslagen om extra satsningar på arbetsstipendier under en återstartsperiod, liksom permanenta förstärkningar därefter. Till konstnärspolitiken hör på sätt och vis också e-boksutlåningens negativa påverkan på biblioteksersättnings- och därmed det samlade stipendieutbudets – nivåer.

Författarfonden delar uppfattningen att ett nationellt ansvar för e-boksutlåningen skulle föra saken framåt, men menar att frågan på ett övergripande plan nu måste betraktas som färdigutredd. En anpassad biblioteksersättning kan här utgöra en del i en nationell helhetslösning.

Synpunkterna i dessa frågor utvecklas och framförs nedan i enlighet med betänkandets egen disposition. Inledningsvis några kommentarer om de lokala folkbiblioteken, som trots utredningens ambitioner om ett helhetsgrepp i princip saknas i betänkandet, både i beskrivningen av pandemins effekter och bland förslagen för kulturens återstart.

Återstart för folkbiblioteken?

Pandemin har kraftigt påverkat biblioteksverksamheterna. Trots att biblioteken anses vara så viktiga att pandemilagen delvis fick justeras till förmån för dem, är nedgången enligt den officiella biblioteksstatistiken dramatisk under år 2020:

- utlåningen minskade med närmare 5 milj. lån (drygt 8%),
- antalet besök minskade med 21 milj. (!), vilket motsvarar en tredjedel,
- antalet publika aktivitetstillfällen halverades,
- antalet författarbesök mer än halverades – och liknande siffror gäller för boksamtal, skrivarkurser, föreläsningar m.m.

En delvis utgångspunkt för detta påpekande är naturligtvis att delar av försörjningen för kollektivet av de litterärt yrkesverksamma härrör från folkbiblioteksverksamheterna, dels i form av arvoderade uppdrag som författarbesök m.m., dels genom den biblioteksersättning som författarfonden förmedlar och som nu baseras på en kraftigt minskad utlåning.

Men frågan är större än så. De kommunala folkbiblioteken är för litteraturens vidkommande på samma gång en betydelsefull kulturarrangör, en konstbildande och konstförmedlande institution. Pandemin och restriktionerna har inneburit en stor störning i det litterära kretsloppet. Även om det för biblioteken inte medfört intäktsbortfall, arbetslösa medarbetare, konkurser, risk för yrkesmässiga kompetenstapp osv., är det likväl en förlust för samhället som kräver kulturpolitisk återstart.

Officiell biblioteksstatistik för år 2021 är ännu inte tillgänglig, men pandemins påverkan var naturligtvis fortsatt stor. Nedgången under pandemin förstärker den trend som gällt under hela 2000-talet: kontinuerligt minskad utlåning (även om hänsyn tas till en ökad e-boksutlåning, vilket författarfonden återkommer till nedan). Den minskade utlåningen måste sättas i samband med övrig utveckling vad gäller tillgänglighet och bokinköp: redan innan nedgången år 2020 hade antalet bibliotek /filialer minskat med 25% sedan millennieskiftet och det fysiska bokbeståndet hade minskat med 20% på tio år.

Myndigheten för kulturanalys konstaterar i sina analyser av samhällets utgifter för kultur att kulturutgifternas andel av de kommunala utgifterna har minskat över tid – och att denna nedgång framför allt handlar om att utgifterna för just bibliotek utgör en allt mindre andel. Detta bör ägnas uppmärksamhet i en återstart för biblioteken. Det är en uppfordrande utmaning för i första hand de kommunala huvudmännen, men även nationell samverkan och statligt riktad bidragsgivning bör vara viktiga verktyg i sammanhanget.

7 Förslag

7.2.1 Återstartsstipendier

Utredningen föreslår en förstärkning med 9 milj. kr på författarfondens anslag för stipendier och bidrag vid sidan av biblioteksersättningen för åren 2022–2023. För innevarande år har regeringen därefter i linje med utredningens rekommendationer anslagit medel på denna nivå.

Författarfonden tillstyrker förslaget om att förstärkningen får gälla fortsatt också under år 2023. Nivån är föreslagen och anpassad för en återhämtning efter att pandemin klingat av. Kompletterande dessa medel för en mer långsiktig återstart, har författarfonden i februari 2022 anslagits 30 milj. kr för mer akuta krisinsatser.

Samtliga författarfondens yrkesgrupper/konstnärskategorier har påverkats av pandemin; behovet av "återstartsstipendier" gäller brett även om det också finns variationer mellan grupperna. Stipendieformen är lämplig både för krisstöd och för en återstart. Förordningen som reglerar verksamheten ger författarfonden tillräcklig frihet att anpassa bidragsgivningen, vad gäller typer av bidrag, stipendiestorlek och andra slags prioriteringar. Huvudsakligen förstärks utbudet av arbetsstipendier men för en återstart kommer också satsas på mer projektinriktade bidrag samt på de internationella utbytena, en verksamhet som under pandemin tvingats att gå på sparlåga.

7.3.2 Stärk stödet för konstnärer

Styrelsen för Sveriges författarfond anser att förstärkningen av anslagsposten för statliga stipendier och bidrag bör gälla långsiktigt. Nivåhöjningen med 9 milj. kr bör betraktas som permanent och gälla också för år 2024 och framåt, och inte som utredningen föreslår stanna vid +5,5 milj. kr.

Visserligen vore 5,5 milj. kr en avsevärd förstärkning av den enskilda anslagsposten jämfört med år 2021 – och förslaget är i linje med författarfondens senaste budgetunderlag till regeringen. Men dels förordar författarfonden, efter det mycket utdragna undantagstillstånd som pandemin inneburit, en mer långsiktigt verkande förstärkning än till år 2023, dels måste den föreslagna anslagshöjningen också sättas i relation till författarfondens totala omslutning och det samlade konstnärspolitiska uppdraget som förverkligas också inom ramen för biblioteksersättningen.

Med hänsyn till detta tycks förslagen om långsiktiga förstärkningar fr.o.m. år 2024 i en jämförelse mellan konstnärskategorierna falla ut till de litterärt yrkesverksamma nackdel, utan att argumenten riktigt redovisas för detta förslag till fördelning. Att de särskilda satsningarna på återstart för de närmaste åren kan behöva riktas särskilt mot vissa konstnärskategorier är rimligt, men vad gäller förstärkningar på längre sikt bör beaktas också de generella behoven hos den stora gruppen av helt fritt verksamma litterära upphovsmän.

Biblioteksersättningen – ur vilken majoriteten av författarfondens stipendier alltså fördelas – växer försiktigt med 2% till år 2023. Därefter kommer den för åren 2024 och

2025 att baseras på biblioteksutlåningen 2020–2021, d.v.s. just de två år då pandemin kraftigt påverkat utlåningen negativt och förstärkt den nedåtgående trenden. Inför risken om en svag tillväxt av biblioteksersättningen bör också av det skälet anslagsposten för statliga stipendier och bidrag långsiktigt förstärkas.

Till frågan om den minskade biblioteksutlåningen som underlag för biblioteksersättningen hör också det som utredningen konstaterar i avsnitt 3.4.6, nämligen hur det samlade stipendieutbudet krymper när den traditionella utlåningen minskar till förmån för e-boksutlåning som inte grundar statlig biblioteksersättning. Det är en korrekt och viktig iakttagelse. Emellertid motsvarar ökningen av e-boksutlåningen inte alls minskningen av utlåningen av fysiska böcker, varken trendmässigt eller under det senast redovisade utlåningsåret 2020. Sedan år 2012 har utlåningen av e-böcker ökat med ca 2 milj. lån samtidigt som utlåningen av fysiska böcker minskat med över 15 milj. lån (!).

I avsnitt 7.6.1 nedan argumenterar författarfonden för den statliga biblioteksersättningen som en pusselbit i en nationell e-bibliotekslösning. Även utan ett sådant samlat nationellt grepp skulle något slags hänsyn till e-boksutlåningen vara relevant för medelstilldelningen till författarfonden, men då ska alltså påminnas om att under nuvarande förhållanden kompenserar den ökade e-boksutlåningen (och en eventuell ersättning) inte alls för den enormt mycket tydligare trenden att utlåningen av fysiska böcker minskar.

7.5.1 Utred hur stipendier ska hanteras i trygghetssystemen

Sveriges författarfond ser positivt på förslaget att det bör prövas om tiden med stipendium från Konstnärsnämnden eller författarfonden kan göras överhoppningsbar för beräkning av a-kassa och sjukpenninggrundande inkomst. Här finns särlösningar för studiemedel som förebild och en utredning av frågan torde inte vara för komplicerad. En regelförändring får dock inte innebära att innehavaren går miste om möjligheten till uttag av sjukpenning under stipendietiden, baserat på de övriga inkomster stipendiaten har. Stipendierna benämns visserligen som "ettåriga", "treåriga" osv. men det syftar endast på hur många år utbetalningarna fördelas på; inga av Konstnärsnämndens eller författarfondens stipendier motsvarar inkomster av ett heltidsarbete under de år stipendiet utbetalas, varför försäkringen vid sjukdom måste fortsätta att täcka inkomstbortfall av stipendiatens övriga inkomster.

En sådan förändring vore principiellt riktig, samtidigt som betydelsen av den inte ska överskattas: grundproblemet är att den fritt verksamme litterära upphovsmannen ofta har oregelbundna inkomster (från flera källor och i olika inkomstslag), och av det skälet har svårigheter att få den sjukpenninggrundande inkomsten fastställd på en nivå som motsvarar de inbetalningar som faktiskt görs till systemet i form av sociala avgifter.

Såväl den särskilda utredningen om ett förbättrat trygghetssystem för företagare, vars betänkande lämnats till regeringen i december 2021, som den nu arbetande utredningen för att se över reglerna för sjukpenninggrundande inkomst kan förhoppningsvis leda till mer grundläggande förbättringar även för de litterärt och konstnärligt yrkesverksamma.

7.6.2 Utred hur bibliotekens utlån av e-böcker kan samordnas nationellt

I regeringskansliet bereds för närvarande förslaget till nationell biblioteksstrategi, i vilket bland annat förordats och utretts en uppbyggnad av en nationell e-bokstjänst. Även pliktmaterialutredningens förslag om leveransplikt för e-böcker och ljudböcker skulle om de genomfördes skapa förutsättningar för genomförandet av ett "nationellt e-bibliotek". I den fortsatta beredningen av pliktlagstiftningen bör därför det samlade biblioteksväsendets tillgång till och behov av att tillhandahålla allmänlitteratur i elektroniskt format tas i beaktande, och ur motsatt perspektiv bör den fortsatta beredningen och den slutliga utformningen av en nationell biblioteksstrategi bedrivas med anpassning till de förändringar som kan komma med en ny pliktlagstiftning.

Författarfonden instämmer i att det är dags för en nationell e-bokslösning i regi av en aktör. Gärna med finansiering över statsbudgeten, vilket skulle frigöra resurser för de ofta hårt trängda kommunala biblioteken till det som trots allt utgör de lokala biblioteksverksamheternas värde: den lokala förankringen, närheten till de fysiska medierna, till det fysiska rummet och till den professionella bibliotekspersonalen. De kommunala folkbiblioteken måste naturligtvis själva närvara och verka i den digitala miljön men uppbyggandet av infrastruktur, avtalslösningar, rättighetsfrågor, säkerhetsfrågor, distribution och finansiering kan med fördel lösas nationellt.

Författarfonden inser att frågan om en nationell samordning av e-bokslåningen kompliceras av biblioteksväsendets uppdelning på olika huvudmän. Emellertid bör frågan nu anses vara tillräckligt utredd på ett övergripande plan, och vad som krävs är politiska inriktningsbeslut och därefter praktisk handling. Författarfonden förutsätter att den kommande nationella biblioteksstrategin här ger tydliga besked.

Återstartsutredningen beskriver i avsnitt 3.4.6 hur dagens biblioteksersättning p.g.a. e-böckerna försvagas i sin konstnärspolitiska funktion eftersom minskad traditionell utlåning också leder till ett mer begränsat stipendieutbud. Det är en aspekt av frågan. Under detta avsnitt om nationell samordning måste dock betonas att en eventuell biblioteksersättning för e-böcker *i sig* inte alls löser sådant som idag uppfattas som problematiskt med e-bokslåningen: den splittrade ansvarsfördelningen, oförutsebara kostnader och därför nödvändiga begränsningar (maxgränser per låntagare eller månad m.m.). En ersättning skulle under nuvarande förutsättningar inte på samma sätt som den nuvarande ersättningen för fysiska exemplar brygga över intressekonflikten mellan rättighetsinnehavare och allmänhet/bibliotek.

Litteraturen har en särställning på biblioteken, vilket manifesteras bland annat i bibliotekslagen, som stadgar att utlåningen av just litteratur ska vara avgiftsfri för låntagaren. Även upphovsrättslagstiftning och ersättningssystem är utformade med särskild hänsyn till litteraturens särställning och med tydligt kulturpolitiska hänsyn.

Avgiftsfriheten för låntagaren gäller även för e-böcker, även om villkoren för spridning i övrigt skiljer sig åt. En nationell e-bibliotekslösning skulle som konstaterats kunna innebära radikala förändringar vad gäller organisation och finansiering. Samtidigt borde det betyda också bättre förutsättningar för en mer medveten och sammanhållen idé än idag när det gäller urvalspolitik och mediebestånd; en genomtänkt digital repertoar skapas, till stöd för det litteraturförmedlande och läsfrämjande arbete som är kärnan i biblioteksuppdraget.

Styrelsen för Sveriges författarfond menar att ett nationellt helhetsansvar för en e-bibliotekslösning just på litteraturområdet bör inbegripa också något slags kulturpolitiskt inramad kompensationsordning som tar sikte på det sammanlagda värdet av att våra offentliga bibliotek avgiftsfritt till läsarna sprider upphovsmännens verk. En sådan ersättning skulle med andra ord kunna utgöra en viktig pusselbit i ett samlat nationellt grepp om e-biblioteksfrågan.

Beslut i detta ärende har fattats av ordförande Ann-Christin Nykvist, ledamöterna Ann Forslind, Jörgen Gassilewski, Stig Hansén, Maja Hjertzell, Eva Johansson, Annika Legzdins, Tony Samuelsson, Karin Westerberg och Loretto Villalobos. Föredragande har varit direktören Jesper Söderström.

Ann-Christin Nykvist

Jesper Söderström