

Kapitel 13

Kultur, fritid och idrott

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners
och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**

Upplysningar om innehållet:
Lasse Einarsson, lasse.einarsson@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-171-8

Illustration: Advant

Produktion: Advant

Om rapporten Att lära av en kris

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning för att ta vara på kommuners och regioners erfarenheter av pandemin och skapa lärande och beredskap för framtida kriser. Beredningen har varit sammansatt av representanter från alla politiska partier i SKR:s styrelse.

Programberedningens iakttagelser, lärdomar och förslag har presenterats i rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*. Rapporten kan laddas ner från SKR:s webbplats.

Rapporten består av tre delar.

1. **Del 1:** Övergripande utmaningar som behövt hanteras på ledningsnivå och av verksamheterna.
2. **Del 2:** Utmaningar som mer specifikt berör enskilda verksamheter.
3. **Del 3:** Övergripande iakttagelser och lärdomar. Här presenteras också beredningens bedömningar av utvecklingsbehoven i kommuner, regioner och SKR, samt reformbehoven i den statliga verksamheten.

Beredningens lärdomar och bedömningar bygger på ett omfattande empiriskt material som samlats in och analyserats av programberedningens kansli. I beredningens slutrapport finns en mer utförlig beskrivning av material och tillvägagångssätt.

Det här är ett utdrag från rapporten. I utdraget finns källhänvisningar i form av fotnoter. En fullständig referenslista finns i programberedningens slutrapport.

Innehåll

Kapitel 13. Kultur, fritid och idrott.....	5
13.1 Målbilden: ställ om och skala ner	7
13.2 Kultursektorn har drabbats hårt av restriktioner	9
13.2.1 Omställningen inom kulturen.....	10
13.2.2 Kommuners och regioners stöd till kulturen.....	12
13.2.3 Statligt stöd till kulturen.....	13
13.2.4 Särskilda utmaningar för kultursektorn	15
13.3 Idrottssektorn har drabbats hårt av restriktioner	19
13.3.1 Omställningen inom idrotten	20
13.3.2 Kommuner och regioner har gett stöd till idrottsföreningar ..	21
13.3.3 Statens stöd till idrottsrörelsen	22
13.4 Samverkan inom kulturens och idrottens områden	24
13.5 Vilka lärdomar kan vi dra?.....	26
13.5.1 Behov av fortsatt stöd för digital utveckling efter pandemin	26
13.5.2 Statens stödinsatser har delvis missat målet	27

Kultur, fritid och idrott

500 – 50 – 8. Den sifferserien har satt sin prägel på kultur, idrotts- och fritidslivet i Sverige under pandemin, med efterverkningar som kommer att bestå flera år framåt. När taket för antalet tillåtna deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar sänktes stegvis, från 500 till 50 till 8, så uppstod efterhand nya oroväckande sifferserier för antalet inställda evenemang, kulturverksamheter och idrottsaktiviteter. Att begränsa antalet personer vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar har fått drastiska konsekvenser för verksamheter inom kultur och idrott.

I det här kapitlet ska vi fokusera på hur kommuners och regioners roll inom områdena kultur och idrott har påverkats av de statliga restriktionerna. Vi beskriver vilka konsekvenser restriktionerna har fått, den omställning som har skett och de utmaningar den har medfört. Vi visar hur kommuner och regioner har stöttat kultur- och idrottssektorn under omställningen och hur samverkan har fungerat mellan aktörer på olika samhällsnivåer. Vi kommenterar också hur de statliga stöden till sektorn har utformats, hur de har nått ut och vilka effekter de har fått. Vi avslutar kapitlet med ett resonemang om ett par lärdomar. En summering av lärdomar ges i rutan på nästa sida.

Lärdomar

- Statens och kommunernas smittskyddsåtgärder har sammantaget fått stora konsekvenser för en hel sektor uppbyggd runt fysiska besök och upplevelser. När biljett-intäkter, entréavgifter och kringförsäljning försvann så rycktes också helt centrala intäktskällor undan och ett stort antal aktörer blev beroende av ekonomiskt stöd.
- Det reducerade utbudet av idrotts- och fritidsaktiviteter har drabbat barn och ungdomar särskilt hårt, inte minst de som haft en otrygg livssituation där föreningslivet utgjort en stabil punkt i tillvaron. Att verksamheter som särskilt riktade sig till barn och unga fick mindre långtgående restriktioner var ett riktigt vägval.
- För att möjliggöra fortsatt digital utveckling behöver sektorn arbeta med kompetensuppbyggnad, fungerande betalningsmodeller och upphovsrättsliga lösningar. Utbyggnaden av bred tillgång till mobilt och fast internet är en förutsättning för digital inkludering.
- Kulturen och idrotten har framgångsrikt ställt om sina verksamheter till digitala format och mer uppsökande verksamhet. De nya arbetssätten var outhärliga i kris men har också potential att utveckla verksamheterna i normala tider. Det är en utmaning för sektorn att återuppta de traditionella formaten och samtidigt hålla i de nya arbetssätten. Här behöver kommuner, regioner och staten ge stöd.
- Kommuner och regioner har stöttat kultur- och idrottsaktörer utifrån lokala och regionala förutsättningar. Stöden har utgjort viktiga komplement till statens stödpaket.
- Många små och stora problem har behövt lösas i samverkan mellan aktörer på olika nivåer. Hur samverkan har fungerat varierar stort inom landet. Det finns mycket att vinna på att utveckla samverkan mellan kommuner och civilsamhället och mellan kommuner och regioner.

- De tillfälliga statliga förstärkningar som getts inom ramen för kultursamverkansmodellen har varit jämförelsevis träffsäkra och bidragit till samverkan mellan aktörer inom regionerna. De generella och branschspecifika stöden har inte tillräckligt väl beaktat villkoren för de yrkesverksamma på kulturarbetsmarknaden.
- De statliga stöden till idrottsrörelsen har starkt bidragit till föreningslivets överlevnad under pandemin. Stöden har på ett effektivt sätt ersatt de uteblivna intäkterna under pandemin. Men de har inte nått upp till politikens ambition att verka för ökad jämlikhet och jämställdhet inom idrotten.

13.1 Målbilden: ställ om och skala ner

Under pandemin har den dominerande målbilden för sektorn varit att begränsa dess inverkan på allmän smittspridning. Det har funnits en stark oro för att smittan skulle spridas snabbt i samband med evenemang som samlar människor på platser där det är svårt att hålla social distans. Statens riktade insatser för att begränsa smittspridningen i sektorn har därför främst syftat till att öka den sociala distanseringen. Ett av verktygen har varit att sätta ett tak för antalet deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Detta tak sänktes i tre steg under det första pandemiåret 2020.¹

Not. 1 Förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar; Ändring, SFS 2020:162; Ändring, SFS 2020:1000.

Regeringsbeslut om deltagartak vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

- Beslut om deltagartak på 500 personer, trädde i kraft den 12 mars 2020
- Beslut om deltagartak på 50 personer, trädde i kraft den 29 mars 2020
- Beslut om deltagartak på 8 personer, trädde i kraft den 24 november 2020
- Deltagartaket höjdes gradvis från och med den 1 juli 2021

Varje gång deltagartaket sänktes uppstod nya konsekvenser för utövare och deltagare i kultur- och idrottsverksamheter. Vid sidan om sänkningar av deltagartaket har staten infört en lång rad regleringar, och undantag från dessa, som alla fått stor påverkan på kultur- fritids- och idrottsverksamheterna. Det har periodvis funnits kritik mot att reglerna inte tog hänsyn till verksamheternas skilda förutsättningar vad gäller lokaler, logistik och möjligheten att göra anpassningar för att skapa en smittsäker miljö.

Trots insikten om att restriktionerna skulle innebära stora konsekvenser för arrangörer, utövare och deltagare, har Folkhälsomyndigheten bedömt att de varit nödvändiga för att minska smittspridningen.² I gengäld har staten vidtagit en rad åtgärder för att dämpa de negativa konsekvenserna. Några av dessa kommenteras längre fram i detta kapitel.

Not. 2 Se t.ex. Folkhälsomyndigheten, 2020. *Hemställan om föreskrifter för att begränsa samhällsspridning av covid-19.*

13.2 Kultursektorn har drabbats hårt av restriktioner

Under pandemin minskade aktiviteten och utbudet på kulturområdet kraftigt, dels som en effekt av restriktioner, dels som en effekt av befolkningens oro för smittspridning och sjukdom. När det första deltagartaket trädde i kraft den 12 mars 2020³ var det främst de stora kulturevenemangen som påverkades: musikfestivaler, större scenkonstsalonger och dansföreställningar. Men många större evenemang gick ändå att genomföra efter anpassningar av miljöerna på live-arenor, i teatersalonger och pausutrymmen. Ett större problem var att publiken stannade hemma och intäkterna föll. Deltagartaket fick en bred normerande effekt på kulturkonsumtionen som minskade drastiskt. Restriktionerna och den allmänna oron för att sprida smitta och själv drabbas av sjukdom gjorde att många slutade att gå på bio, teater och konserter även då dessa verksamheter kunde bedrivas på ett smittsäkert sätt.⁴

Inställda evenemang och begränsat öppethållande skapade stora ekonomiska svårigheter för kulturinstitutioner och kulturskapare. De kulturverksamheter som har en hög grad av egenfinansiering, till exempel genom entréavgifter och kringförsäljning, har blivit värst ekonomiskt drabbade.⁵ När besökarna har uteblivit har också intäkterna minskat och många verksamheter har hamnat i en akut ekonomisk kris. Privata aktörer, ideella verksamheter och frilansande kulturutövare med stort beroende av egenfinansiering har fått allvarliga ekonomiska problem. Offentliga aktörer har generellt klarat sig bättre.⁶

Not. 3 Förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Not. 4 Myndigheten för kulturanalys, 2021. *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet.*

Not. 5 Se t.ex. Gotlands museum, 2021. *Årsberättelse 2020.*

Not. 6 Statistiska centralbyrån (SCB), *Pandemiåret kostade näringar inom kultur, nöje och fritid 13 miljarder*, pressmeddelande, publicerat 2021-02-25.

Den ekonomiska nedgång eller kris som har drabbat många kulturverksamheter har lett till att mycket kompetens försvunnit från sektorn. Detta förklaras dels av ökad arbetslöshet på grund av nedlagd eller reducerad verksamhet, dels av en rörelse från kulturen till branscher som efterfrågat personalförstärkning under pandemin. Andra branscher har fått värdefull förstärkning av personal med logistisk, teknisk och konstnärlig kompetens. Men för kultursektorn innebär de stora personalövergångarna en kompetensförlust som blir kännbar för lång tid framöver.⁷

13.2.1 Omställningen inom kulturen

Efter det första beslutet om ett deltagartak (500 personer) gick många evenemang fortfarande att genomföra efter anpassningar av miljöerna. När nästa deltagartak (50 personer) kom den 29 mars hade vissa kulturverksamheter redan stängt ner på grund av fallande efterfrågan. För stora delar av kultursektorn innebar deltagartaket på 50 personer att verksamheternas förutsättningar ändrades i grunden. Hela branscher tvingades tänka nytt och ställa om. Omställningen har ofta handlat om övergång till digitala format, uppsökande verksamhet och att underlätta för människor att ta del av kulturaktiviteter utomhus.

Digital omställning har pågått under längre tid i delar av kultursektorn. Att människor kan ta del av film, musik och litteratur via digitala format har gjort dessa kulturformer tillgängliga även under pandemin. Men pandemin har tvingat fram ett digitalt språng även för de offentligt stödda verksamheter som till stor del utgått från fysiska möten. Den digitala omställningen har sett väsentligt olika ut i olika branscher och inte sällan förändrat förutsättningarna för både arbetsgivare, kulturutövare och kulturkonsumenter.

Not. 7 SOU 2021:77, ss. 57 ff; Se också Stålö, J. och Rånlund, A., 2021. *Slutrapport - Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, s. 40.

Omställningen till digitala format har pågått under hela pandemin men varit särskilt intensiv under sena hösten 2020 då den andra pandemivågen kom.⁸

Biblioteken har förstärkt sitt digitala arbete genom att satsa mer på e-medier, filmströmningstjänster och digitala bokcirklar. Nyttjandet av sådana tjänster har ökat markant under pandemin. Biblioteks-föreningen bedömer att de digitala tjänsterna endast delvis har kompenserat för försämrad fysisk tillgänglighet.⁹ *Kulturskolorna* ställde snabbt om till distansundervisning under våren 2020. Digitala verktyg har kunnat användas även inom verksamheter som bygger på fysisk interaktion. Flera kulturskolor menar att digitaliseringen har bidragit till utvecklade arbetssätt som kommer att vara till gagn också efter pandemin.¹⁰ Många *muséer* har flyttat över fler publika delar av sina verksamheter till internet, till exempel genom digitala visningar av utställningar, vandringar i kulturmiljöer eller inspelade föreläsningar. Enligt branschföreningen Sveriges muséer har efterfrågan på digital museiproduktion varit enorm.¹¹

Not. 8 Myndigheten för kulturanalys, 2021. *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet - delredovisning 2021-04-15*, s. 32.

Not. 9 Biblioteksföreningen, 2021. *Biblioteken och pandemin. Post- och telestyrelsen, 2021. Digital omställning till följd av covid-19*, s. 25 f.

Not. 10 Kulturskolerådet, 2021. *Återstart för kulturskolan efter pandemin - resultat från en enkätstudie om kulturskolornas behov*.

Not. 11 Riksantikvarieämbetet, 2021. *Coronapandemins påverkan på museisektorn - återsrapportering av ett regeringsuppdrag*, s. 15 f.; Sveriges muséer, 2023. 9 av 10 tillbaka - och fortsatt digital boom. 155 muséer om besöken 2022.

Folkhögskolor och studieförbund har ställt om cirklar, kurser och kulturutbud till digital folkbildning på distans, men har också behövt ställa in stora delar av verksamheten. Omställningen har bidragit till att personal under vissa perioder varit korttidspermitterade och utan arbetsuppgifter.¹² Dessa personalresurser hade möjligen kunnat nyttjas mer aktivt för att stärka upp verksamheter med personalbrist.

En kompletterande strategi för omställning har för många verksamheter varit att flytta delar av verksamheten utomhus. Muséer har till exempel satsat på skulpturparker och kulturmiljövandringar och regionala *teatrar* har genomfört föreställningar utomhus, ofta riktade till skolor och äldreboenden.¹³ Att göra inne till ute har ofta kombinerats med en sådan mer uppsökande verksamhet. När människorna inte har kommit till kulturens lokaler har kulturen tagit sig till människorna. Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att mycket uppsökande verksamhet riktad till skolor och äldreomsorg har ställts in eller skjutits upp under pandemin.¹⁴

13.2.2 Kommuners och regioners stöd till kulturen

För kommuner och regioner har det varit viktigt att främja invånarnas tillgång till kultur, trots de omständigheter som rått under pandemin. Stödet har syftat till att underlätta omställningen, vägleda till statliga stöd och komplettera med kommunala och regionala ekonomiska stöd.

Not. 12 Folkbildningsrådet, 2021. *Folkbildning i coronatider – sammanfattning och analys av åtta delstudier 2020*.

Not. 13 Myndigheten för kulturanalys, 2021. *Ett år med pandemin – konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*; Länsteatrarna i Sverige, 2021. *Årsbokslut 2020*, s. 14 f; Svensk scenkonst, 2020. *Omstart för scenkonsten. Erfarenheter, idéer och tankar utifrån coronavåren 2020*.

Not. 14 Ibid.

Under våren 2020 fokuserade många kommuner och regioner på insatser som syftade till att underlätta den initiala omställningen mot reducerad eller inställd verksamhet. Det kunde handla om att skjuta upp kraven på redovisning, skynda på handläggningen av bidragsansökningar och att häva återbetalningskrav för inställda arrangemang.¹⁵

Under senvåren och tidig höst 2020 när det stod klart att pandemin skulle bli långvarig gick både kommuner och regioner in med större ekonomiska stimulansstöd. Stödet har ofta riktats till grupper som inte nåtts av de statliga stöden, inte minst de fria professionella kulturutövarna. Ett sätt har varit att öka eller tidigarelägga inköp av offentlig konst från konstnärer i regionen. Regionerna har också gett särskilda projektstöd till specifika grupper och olika former av återstartsstöd till länets kulturinstitutioner, som muséer, biografier och teatrar.¹⁶

13.2.3 Statligt stöd till kulturen

Under pandemin har staten riktat ekonomiska stöd till kultursektorn via sina myndigheter. En mindre del av dessa har gått till regionerna i kultursamverkansmodellen, och fördelats vidare till kulturaktörer. Staten har också beslutat om ett stort antal näringslivsstöd som bland annat kulturföretagare har kunnat ta del av.

Statligt stöd inom ramen för kultursamverkansmodellen har kommit runt flera av de problem som inte sällan uppstår när staten ska styra och stödja regioners och kommuners verksamheter

Not. 15 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 101 ff.

Not. 16 Myndigheten för kulturanalys, 2021. *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet. Delredovisning 2021-04-15*, ss. 37 ff.; Se t.ex. Region Gotland, *Ytterligare pandemistöd till kultur- och fritidsområdet*, publicerad 2021-11-26.

genom bidrag. Samverkansmodellen har funnits sedan 2011 och har vunnit stor acceptans hos staten, regionerna, kommunerna och civilsamhället. Modellen har bidragit till god uppfyllelse av de nationella kulturpolitiska målen samtidigt som den har skapat utrymme för regionala variationer och prioriteringar. När prioriteringar sker närmare verksamheten får aktörer i regionen starkare incitament att samverka med varandra.¹⁷

Regeringen har beslutat om ett stort antal generella stöd för att undvika massuppsägningar på den svenska arbetsmarknaden. Dessa har kompletterats med ett antal riktade branschspecifika bidrag. Delar av den kommunala och regionala kulturverksamheten, till exempel folkhögskolorna, har kunnat tillgodogöra sig generella statliga stöd som reducerade arbetsgivaravgifter och korttidspermitteringar. Men stöden har varit utformade på sätt som gjort att stora delar av de verksamma inom kultursektorn inte kunnat ta del av dem. Varken de mindre företagen eller de fria konstnärerna nåddes effektivt av statens stöd. Ett skäl är att de yrkesverksamma på kulturens område arbetar under förutsättningar som på flera sätt avviker från de förutsättningar som de generella stöden utgått från.

Många företagare inom kultursektorn har enskilda firmor och är sällan organiserade som aktiebolag. De har därför inte kunnat ta del av det mest omfattande arbetsmarknadsstödet, det så kallade *permitteringsstödet*¹⁸. När Konstnärernas riksorganisation (KRO) gick ut med en enkät till sina medlemmar uppgav knappt två procent att de hade kunnat nyttja möjligheten till korttidsarbete.¹⁹

Not. 17 Se Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Ståndpunkter gällande kultursamverkansmodellen*.

Not. 18 Lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete; lag (2020:375) om tillfällig förstärkning av stöd vid korttidsarbete; lag (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall.

Not. 19 Konstnärernas riksorganisation, 2021. *Stödstrukturerna för kultur missgynnar bild- och formkonstnärerna*.

Hel- eller delägda kommunala bolag i kultursektorn har heller inte varit stödberättigade, trots att de var lika påverkade av pandemin som liknande bolag med annan huvudman. Efter hemställan från SKR ändrades villkoren, så att även kommunala bolag kunde få stöd.²⁰

Många egenföretagare i kultursektorn är så kallade *kombinatörer*, vilket innebär att de kombinerar inkomst från anställning med inkomst från företagande. På grund av den låga omsättningen har många kulturföretagare gått miste om stöd som kräver en viss omsättning, som *omsättningsstödet* och *omställningsstödet*. De företag som tvingades stänga ner helt på grund av deltagartak hade heller inga intäkter och var inte berättigade till de lånegarantier och möjligheter till uppskjutna inbetalningar av skatt som beräknades utifrån intäktsminskningar.²¹

13.2.4 Särskilda utmaningar för kultursektorn

Att ta betalt för digitalt innehåll

När restriktionerna begränsade möjligheterna att ta del av kultur i kulturinstitutionernas lokaler ökade både tillgången till och efterfrågan på digital kultur. Kulturaktörerna mötte upp efterfrågan genom att göra både befintligt och nyproducerat material digitalt tillgängligt. Men det har saknats plattformar för att ta betalt för det digitala innehållet och det finns en rad olösta frågor om hur kulturskaparnas upphovsrätt ska tolkas vid digital kommunikation.²²

Not. 20 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan om att lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete snarast ändras*.

Not. 21 Se remissvar från KLYS, 2020. *KLYS synpunkter på promemorian om omsättningsstöd till enskilda näringsidkare*, och Konstnärsnämnden, 2021. *Coronapandemins konsekvenser för konstnärers villkor – Återrapportering av regeringsuppdrag 2021-06-30*, s. 24 ff.

Not. 22 SOU 2021:77, s. 19.

Här har pandemin synliggjort ett strukturellt problem. Det är svårt för kulturaktörer att möta publikens efterfrågan på kultur i digitala format. Det behövs bland annat stärkt kompetens på flera områden och fungerande finansieringsmodeller för en fortsatt och utvecklad digital kulturproduktion. Samtidigt är det mycket som tyder på att tillgängliggörande av och konsumtion av kultur i digitalt format är här för att stanna, parallellt med en utveckling av möjligheten att ta del av kultur på plats.²³

Det finns flera skäl för det offentliga att bejaka denna utveckling. Genom digitalisering kan man främja en bättre tillgång till kultur i hela landet och för grupper som av olika skäl inte besöker kulturinstitutioner fysiskt. Ett annat skäl är att digital tillgänglighet säkerställer ett bevarande av samlingar som riskerar att förstöras vid en naturkatastrof, brand eller liknande. Ytterligare ett skäl är att skapa beredskap för en kris som förhindrar kulturupplevelser genom fysiska besök. Kulturen är viktig i kris och när fysiska besök inte är möjliga kan valet stå mellan kultur i digitalt format och ingen kultur alls. För att kulturaktörerna ska kunna fortsätta utveckla och utforska hur kulturen kan kommuniceras och skapas i digitalt format krävs en hållbar betalningsmodell som kan användas både i normalläge och i kris.

Utmaningarna vi pekat på här är väl kända men också komplexa. Det är viktigt att branschen inte tvingas lösa detta på egen hand, utan får ett samordnat och effektivt stöd av det offentliga så att kunskap och utformning av avtal och aktiviteter i relation till lagstiftningen kan utvecklas.²⁴

Not. 23 Konstnärdsnämnden, 2021. *Digitaliseringens konsekvenser för digitaliseringens villkor. Återrapportering av regeringsuppdrag 2021-05-31*; Konstnärdsnämnden, 2021. *Coronapandemins konsekvenser för konstnärers villkor*.

Not. 24 SOU 2021:77, ss. 134 ff.; DS 2021:30.

Att hantera det digitala utanförskapet

Kulturverksamheternas omställning under pandemin har troligtvis bidragit till två motstående konsekvenser: att kulturen å ena sidan har nått en ny publik men å andra sidan tappat delar av sin befintliga publik. När kulturverksamheterna på ganska kort tid stängde ner sina lokaler och byggde upp den digitala kommunikationen är det sannolikt så att kulturen har nått nya grupper som av olika anledningar inte haft som vana att besöka kulturens lokaler. Att det digitala innehållet ofta varit gratis har sänkt den tröskel som biljettkostnaden kan utgöra.

Samtidigt vet vi att relativt stora grupper i samhället inte ingår i den digitala gemenskapen. Det finns fortfarande stora vita fläckar i bredbandsuppbbyggnaden och det finns grupper i befolkningen som har svag digital förmåga och/eller bristande tillgång till digital utrustning. När en verksamhet på kort tid övergår från fysisk till digitalt format så måste den förhålla sig till risken att vissa grupper blir exkluderade. Personer med hög ålder, funktionshinder och/eller social utsatthet har sannolikt haft svårare att ta del av digitalt kulturinnehåll under pandemin.²⁵

Att den digitala omställningen har samsats med en omställning till ett mer uppsökande arbetssätt har delvis kompenserat för digitalt utanförskap. En lärdom inför kommande kriser är att en snabb digitalisering i kris behöver kompletteras med riktade icke-digitala insatser till grupper som kan förmodas bli exkluderade vid digital kommunikation.

Not. 25 Myndigheten för kulturanalys, 2021. *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet, Delredovisning*, s. 23, 43 f., 50.

Att hålla biblioteken öppna eller inte

Biblioteksverksamheten bedrivs delvis i en miljö med risk för smittspridning. Under den första pandemivågen var det mycket som talade för en nedstängning eller åtminstone kraftig reduktion av fysisk tillgänglighet. Samtidigt har kommunerna sett att bibliotekens roll har varit viktig att upprätthålla i kris. Av bibliotekslagen framgår att biblioteken ska vara tillgängliga för alla.²⁶

När kommuner skulle ta ställning till frågan om öppethållande så behövde bibliotekens roll vägas mot risken för smittspridning. I den avvägningen har kommunerna kommit till olika slutsatser. Det kan finnas många goda skäl till det, till exempel skillnader i lokal smittspridning, personaltillgång, lokalernas utformning med mera. Men det är tydligt att olika kommuner också haft olika syn på bibliotekens roll i samhället och i kris. I vissa kommuner har biblioteken bedömts vara samhällsviktig verksamhet och de har haft en utpekad roll i den kommunala krisorganisationen.²⁷ I andra kommuner har man inte betraktat bibliotekens roll som så strategiskt viktig i kris och dessa kommuner tycks ha varit mer benägna att begränsa öppethållandet.²⁸

Flera regioner menar att det hade varit önskvärt med en större kommunal samsyn om bibliotekens roll i kris och vad som är en rimlig grad av fysiskt öppethållande under olika pandemifaser. Det hade besparat kommunernas förvaltningsledning en del svåra överväganden och skapat en tydlighet i förhållande till invånare i regionen. Vissa kommuner och regioner har arbetat aktivt för att få till stånd en sådan samsyn. Med en samsyn om principer för öppethållande har man kunnat undvika situationer där kommuner

Not. 26 Bibliotekslagen (2013:801).

Not. 27 Bibliotek är inte med på den lista som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) upprättat över samhällsviktiga verksamheter.

Not. 28 Svensk biblioteksförning, 2021. *Biblioteken och pandemin*.

med öppet bibliotek fått ta emot besökare från närliggande kommuner där biblioteken varit stängda. På så vis har man kunnat undvika trängsel och smittspridning i de öppna biblioteken.

13.3 Idrottssektorn har drabbats hårt av restriktioner

Beslut och restriktioner från staten har tillsammans med kommunala beslut om de egna anläggningarna minskat idrottsaktiviteten dramatiskt under pandemin. De successivt skärpta restriktionerna om deltagarantal och social distansering har kraftigt begränsat möjligheten att arrangera träningar, tävlingar och matcher. Elit-idrotten sattes till stor del på paus under våren 2020. Barn- och ungdomsidrotten har kunnat fortgå i stor utsträckning men med kraftigt minskad aktivitetsnivå. Barn- och ungdomsidrotten genomförde 2021 cirka 700 000 färre aktiviteter (främst träningar) jämfört med 2019, vilket är en minskning med 200 000 aktiviteter från 2020.²⁹

Trots att Folkhälsomyndighetens rekommendationer varit inriktade på att barn och ungdomar ska påverkas så lite som möjligt så har gruppen drabbats av det reducerade öppethållandet vid kommunala bad, fritidsgårdar och idrotts- och fritidsanläggningar. Särskilt hårt har det drabbat barn och ungdomar och personer med funktionsnedsättning som behövt stöd för att hitta bra fritidssysselsättningar. Många föreningar bedömer att det kommer att krävas särskilda insatser för att få tillbaka de barn och unga som kanske allra bäst behöver en aktiv fritid.

Not. 29 Riksidrottsförbundet, 2022. *Två år med corona - mars 2022*, s. 8.

Enligt Riksidrottsförbundet har regeringens och Folkhälsomyndighetens frekventa ändringar av restriktioner skapat en ryckig tillvaro av hopp och förtvivlan inom idrottssverige. Föreningarna har kontinuerligt behövt anpassa verksamheterna till rådande restriktioner för att hålla verksamheten igång, behålla medlemmar och säkra ekonomin.³⁰

Staten har lagt särskild vikt vid att vissa idrottsaktiviteter skulle kunna fortsätta att bedrivas för barn och unga. Det har varit nödvändigt att tillämpa mindre långtgående restriktioner för barn och unga just med hänsyn till idrottens viktiga betydelse för deras hälsa. Vägvalet kunde också motiveras utifrån att barn och unga själva inte var i riskgrupp och heller inte tycktes bidra särskilt mycket till spridning av smitta. Men idrottandet har inte kunnat pågå som vanligt och specialidrottsförbunden lyfter fram svårigheten att behålla barn och ungdomar som inte har fått träna och tävla under lång tid.³¹

13.3.1 Omställningen inom idrotten

När det första deltagartaket på 500 personer trädde i kraft den 12 mars 2020³² så drabbades de större idrottsevenemangen hårt. När nästa deltagartak på 50 personer kom den 29 mars³³ omöjliggjordes alla sammankomster som samlade många människor.

Not. 30 Riksidrottsförbundet, 2021. *Ett år med corona - maj 2021*, s. 4

Not. 31 *Ibid*, s. 7 ff.

Not. 32 Förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Not. 33 Förordning om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Idrottsrörelsen har gjort en digital omställning, om än inte lika omfattande som kultursektorns. Det har skett en tydlig övergång till ett digitalt format för möten och utbildningar och vissa föreningar har utvecklat digitala lösningar för administrativa rutiner, som till exempel dokumenthantering. Tack vare denna digitala utveckling har informationsflödet inom och mellan föreningar blivit mycket smidigare, vilket är en tydligt positiv pandemieffekt.

Digitala möten och digital dokumenthantering har gjort det lättare för föräldrar att engagera sig i föreningsidrotten eftersom engagemanget blivit mer tidseffektivt. I den mån det varit möjligt har också själva idrottsverksamheten övergått till digitala former. Förbunden har i olika utsträckning använt digitala lösningar för att kunna genomföra träningar, läger och tävlingar på distans. Publikregleringarna har också inneburit att en stor del av den fysiskt närvarande publiken istället har tagit del av strömmade evenemang på internet.³⁴

Flera föreningar menar att samverkan och föreningsdemokrati har stärkts av digitaliseringen. Det digitala formatet har sänkt tröskeln för deltagande över större geografiska avstånd och årsmötena har lockat fler deltagare. Flera specialidrottsförbund anser också att den digitala kommunikationen har skapat större närhet och bättre dialog med förbund på andra nivåer.³⁵

13.3.2 Kommuner och regioner har gett stöd till idrottsföreningar

Aktörer inom idrotts- och fritidssektorn har under större delen av pandemin varit beroende av ekonomiskt stöd och behövt lägga avsevärda resurser på att navigera i den flora av stöd som aviserats

Not. 34 Riksidrottsförbundet, 2022. *Två år med corona - mars 2022*.

Not. 35 Ibid.

från staten. Därför har både regioner och kommuner organiserat stöd i olika former för att vägleda idrottsföreningar i vilka statliga stöd som funnits tillgängliga och hur ansökningsförfaranden varit utformade.³⁶

Många kommuner har stöttat de lokala idrottsföreningarna genom att fortsätta betala ut kommunalt aktivitetsstöd, trots att föreningsaktiviteten minskat drastiskt eller helt upphört. En vanlig stödåtgärd har också varit att bevilja anstånd med fakturor och att slopa avbokningsavgifter. Många kommuner har även sänkt hyror för idrottsanläggningar och gett driftbidrag till föreningar som driver sina egna anläggningar. Riksidrottsförbundet har konstaterat att kommunernas stöd till idrotten har utgjort betydelsefulla komplement till de statliga stöden.³⁷

13.3.3 Statens stöd till idrottsrörelsen

Redan i mars 2020 beslutade regeringen om ett extra statsbidrag på 500 miljoner kronor till idrotten. Därefter har stöden avlöst varandra och sammantaget för 2020–2021 uppgår stöden till närmare 3,46 miljarder kronor, vilket nästan motsvarar de äskanden som framförts av Riksidrottsförbundet. Regeringen har med andra ord varit lyhörd för de behov som framförts från idrottens håll. Däremot tycks stöden inte ha bidragit till de idrottspolitiska målen om en mer jämställd och jämlik idrott.

Not. 36 Myndigheten för kulturanalys, 2021. En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet. Delredovisning, s. 31 f.

Not. 37 Se t.ex. RF SISU, *Så har kommunerna stöttat föreningsidrotten under pandemin*. publicerad 2022-03-02; Riksidrottsförbundet, 2021. *Ett år med corona – maj 2021*, s. 17 f.

Det råder ingen tvekan om att det statliga stödet har varit viktigt för att hålla idrottsrörelsen vid liv under pandemin. Stödets storlek har varit i paritet med rörelsens egna uppskattade behov, det kom snabbt och har justerats successivt i takt med förändrade förutsättningar. De allra flesta föreningar har ekonomiskt sett klarat sig bra under pandemin och ingen förening har gått i konkurs. Det är bara staten som har den finansiella kapaciteten att rädda stora branscher utan intäkter, och den kapaciteten har staten använt för att rädda idrottsrörelsen. Regionala och kommunala stöd och lättnader har också varit mycket viktiga, inte minst för de mindre föreningarna. Därtill har föreningarnas egna ansträngningar att hålla nere kostnader bidragit till att de fått en ekonomiskt hållbar situation i kris.³⁸

En gemensam nämnare för de flesta stödpaketen har varit den dubbla målsättningen att dels dämpa de ekonomiska konsekvenserna av pandemin, dels främja en jämlik och jämställd idrott. Som stöden har varit utformade har det blivit svårt att uppnå båda målen. De ekonomiska konsekvenserna har dämpats effektivt men idrottspolitikens välfärdspolitiska ambitioner har troligtvis inte uppnåtts. Detta framgår av en analys som Centrum för idrottsforskning gjort av krisstödetts effekter.³⁹

Not. 38 Ibid.

Not. 39 Norberg, J.R. och Nilsson, C.D., 2022. *Det statliga kris- och stimulansstödet till idrotten - Omfattning, utformning, fördelning och effekter*; se även Riksrevisionen, 2022. *Operation Rädda branschen - statens krisstöd till idrott och kultur under coronapandemin*.

13.4 Samverkan inom kulturens och idrottens områden

Inom kultur- och idrottssektorn har flera samverkansytor blivit mer intensiva under pandemin. På nationell nivå har regionerna och SKR har haft en mer frekvent och konstruktiv dialog med nationella aktörer, som Riksidrottsförbundet, Kulturdepartementet och Kulturrådet. Samverkan har också intensifierats mellan regioner och mellan kommuner, inte minst inom ramen för SKR:s två nätverk för kultur- och fritidschefer på regional respektive kommunal nivå. Dessa nätverk har under de mest intensiva faserna träffats regelbundet för erfarenhets- och informationsutbyte. Vid behov har nätverken även bjudit in statliga myndigheter och andra aktörer.

På kulturområdet finns blandade erfarenheter av samverkan mellan kommuner och regioner. Enligt Myndigheten för kulturanalys anser flera regioner att samverkan med kommunerna inte har fungerat tillfredsställande.⁴⁰ Det finns också indikationer på att kontaktytan har varit begränsad under pandemins inledande skede då kultursektorn behövde stöd från kommuner och regioner. Detta framgår av resultaten från en enkätundersökning som branschföreningen KLYS⁴¹ riktade till de 41 folkrikaste kommunerna hösten 2020. Av de 33 kulturförvaltningar som besvarade enkäten uppgav 20 förvaltningar att de inte hade haft någon särskild samverkan med regionen om konkreta krisåtgärder för kulturlivet. Av enkätresultaten framgår inte vilket behov av samverkan som funnits.⁴²

Not. 40 Myndigheten för kulturanalys, 2021. *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet. Delredovisning*, s. 39.

Not. 41 KLYS står för "Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd" och samordnar föreningar inom områdena litteratur, bildkonst, scenkonst och musik.

Not. 42 KLYS, 2020. *Utfall och analys av KLYS uppföljande enkät i september-oktober 2020 om Corona-krisens påverkan på kulturlivet i svenska kommuner*.

Det finns många goda exempel på hur kommuner och regioner har samverkat konstruktivt med civilsamhället. Kommuner och regioner är viktiga bidragsgivare, vilket i sig har föranlett många kontakter med idéburna föreningar. Men samverkan har också skett inom ramen för samverkansorgan, samverkansråd och referensgrupper där kultur- och idrottsföreningar har medverkat aktivt och bidragit med kunskap och synpunkter. Många gemensamma samarbetsprojekt har initierats som har föranlett en aktiv dialog.⁴³

Samtidigt tycks andelen föreningar som varit i kontakt med kommuner ha minskat under pandemin jämfört med åren före pandemin, då kontakterna stadigt ökade för varje år. Kontaktytan tycks ha varit mest intensiv i landsbygdskommuner, där förtroendevalda och tjänstepersoner i större utsträckning har kontaktat de lokala föreningarna för att ge råd och stöd i olika frågor, och som minst intensiv i storstadskommunerna. Det finns också signaler om att föreningarna har varit mindre nöjda med samarbetsklimatet i kontakterna med det offentliga (staten, regionerna och kommunerna) jämfört med före pandemin. Dessa mönster framgår i resultaten från fem olika enkäter som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har skickat till civilsamhällets organisationer.⁴⁴

Not. 43 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), 2021. *Ett år av utmaningar.. uppföljning av ideella föreningars villkor*, s. 51; KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 105 f.

Not. 44 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), 2021. *Ett år av utmaningar.. uppföljning av ideella föreningars villkor*, ss. 47 ff.

13.5 Vilka lärdomar kan vi dra?

Kultur- och idrottsverksamheterna har drabbats hårt av pandemi-restriktioner och nya beteendemönster i befolkningen. De tre deltagartaken har, tillsammans med en lång rad övriga regleringar och råd, fått omedelbara och dramatiska effekter i verksamheter som är uppbyggda runt den fysiska interaktionen. Här för vi ett resonemang om några lärdomar som gjorts under pandemin.

13.5.1 Behov av fortsatt stöd för digital utveckling efter pandemin

Omställningen har skapat en rad nya verksamhetsutmaningar och en rad avsedda och oavsedda mervärden. De digitala verktygen har varit en enorm tillgång under pandemin och har potential att även i normalläge bidra till förnyelse och sänkta trösklar in till kulturens utbud och idrottens verksamhet. En utmaning i post-pandemin är att återgå till ordinarie arbetssätt samtidigt som den digitala utvecklingen bejaktas. För att den digitala utvecklingen inte ska avstanna krävs fortsatt stöd från staten, kommuner och regioner.

Det är viktigt att de utvecklingshinder som har blottlagts under pandemin åtgärdas. För att främja fortsatt bred tillgång till digitalt sänd kultur är det till exempel nödvändigt att utbyggnaden av fast och mobil tillgång till internet fortsätter. Kultursektorn behöver också stöd att hantera upphovsrättsliga förutsättningar och behovet av finansierings- och betalmodeller så att den digitala produktionen får marknadsmässigt hållbara spelregler.⁴⁵ Föreningslivet behöver stöd för att fortsätta utveckla sina arbetssätt i det digitala formatet.

Not. 45 Se Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *SKR:s synpunkter gällande pågående utredning Återstart för kulturen - återhämtning och utveckling efter coronapandemin.*

Den uppsökande verksamheten utomhus har varit en stor framgång som bör tas tillvara i fortsatt verksamhetsutveckling. Det finns grupper i samhället som är isolerade inte bara från det digitala utan också från kulturens lokaler, även när dessa inte är stängda på grund av pandemi. Uppsökande verksamhet är ett sätt att nå prioriterade grupper och fungerar också som en kanal för kulturaktörer att marknadsföra sin verksamhet.

13.5.2 Statens stödinsatser har delvis missat målet

Staten har sett kultur- och idrottssektorernas utsatthet under pandemin och beslutat om stora generella näringslivsstöd kompletterade med branschspecifika stöd. Eftersom stöden varit avgörande för hela branschens överlevnad har tidsfaktorn varit avgörande. Att noga överväga stöd villkorens utformning i kris kunde fått till följd att stöden inte blivit tillgängliga när de behövdes som mest. Det har varit en god inriktning att agera skyndsamt och gradvis justera stöden för ökad träffsäkerhet.

Man kan samtidigt fundera på om inte träffsäkerheten hade kunnat vara större om staten hade haft en bättre kunskap om grundläggande förutsättningar i de branscher som pengarna var tänkta att stärka. Det är tydligt att framför allt kultursektorns aktörer haft mycket svårt att ta del av både generella och branschspecifika stöd. Med större hänsyn till de yrkesverksammas villkor skulle stöden fått bättre effekt, även med ett högt tempo i beslutsfattandet. Statens förståelse för branschens villkor har utvecklats successivt under pandemin, till stor del genom konstruktiv samverkan med kommuner, regioner och branschföreträdare. Det är viktigt att de nya samverkansformer som utvecklades under pandemin upprätthålls.

Statens bidragsgivning via kultursamverkansmodellen har kommit runt många av de problem som funnits med generella och riktade stöd under pandemin. Det främsta skälet är att medlen gett stort utrymme för regionerna att i nära samverkan med kommuner och civilsamhälle prioritera hur medlen ska användas. När prioriteringar skett nära den verksamhet som ska stödjas har pengarna träffat mer rätt och ansvarsprincipen har stärkts. När pandemins akuta faser är bakom oss bör fokus återigen riktas mot hur kultursamverkansmodellen kan värnas och utvecklas. Samverkansmodellen är i grunden välfungerande men på kulturområdet är det tydligt att samverkan mellan samhällsnivåerna kräver särskild omsorg. Formerna för samverkan mellan civilsamhälle, kommun, region och stat behöver fortsätta utvecklas för att flernivåsamverkan på kulturområdet ska nå sin fulla potential.⁴⁶

Not. 46 Se Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Ståndpunkter gällande kultursamverkansmodellen*.

Kapitel 13

Kultur, fritid och idrott

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning om covid-19-pandemin. Uppdraget har varit att med utgångspunkt i erfarenheter och lärdomar från pandemin, peka på möjliga strategier och förslag på insatser som syftar till utveckling i kommuner, regioner och SKR. Tyngdpunkten har legat på lärande av våra erfarenheter. Arbetet har baserats på lokala pandemiutvärderingar från 80 kommuner och 19 regioner, på årsredovisningar, myndighetsrapporter, forskningsrapporter, kunskapsseminarier och egna studier. Med denna rapport sammanfattar beredningen sina samlade lärdomar, bedömningar och förslag.

ISBN 978-91-8047-171-8

Ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner