

# Kulturfeltet i kommunesektoren

En fri, mangfoldig og samfunnsbyggende kraft

### Knowledge for a better society

Oxford Research provide knowledge for a better society by combining our competence in research, strategy and communication.

We carry out analysis and evaluations across a number of thematic fields including industry- and regional development, welfare policies, labour market and education issues, as well as research- and innovation systems.

We also facilitate implementation- and change processes based on the outcome of our analysis and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

### Oxford Research AS

Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norway  
(+47) 40 00 57 93  
post@oxford.no  
www.oxford.no

### Oppdragsgiver

KS – Kommunenes sentralforbund

### Prosjektperiode

November 2020 – juni 2021

### Prosjektteam

PhD Elisabet S. Hauge, prosjektleder (Oxford Research)

Professor Jon P. Knudsen (Oxford Research]

PhD Frode Bjørgo (Oxford Research)

Cand oecon Audun Gleinsvik (Proba Samfunnsanalyse)

Cand. Polit Trude Torbjørnsrud, kvalitetssikrer (Proba Samfunnsanalyse)

Rune Busch (Proba Samfunnsanalyse)



**The venn-diagram** is a stylistic representation of Oxford Research efforts to combine competence in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

**Forord**

Denne rapporten inneholder en kartlegging og analyse av kompetanse, organisering og forankring av kulturfeltet i kommunal sektor.

Oppdraget er gjennomført på oppdrag av KS. Rapporten skal tjene som et kunnskapsgrunnlag for KS sitt videre arbeid med å utvikle kulturfeltet i kommunesektoren slik at kommunene blir en tydeligere stemme i den nasjonale kulturpolitikken. Vi vil takke KS for oppdraget og et godt samarbeid gjennom hele studien. Spesielt vil vi takke Line Anni Solbakken for gode og nyttige innspill i arbeidet med rapporten.

Oppdraget er gjennomført av Oxford Research i samarbeid med Proba Samfunnsanalyse. Prosjektleder har vært sjefsanalytiker Elisabet S. Hauge, med Audun Gleinsvik som assisterende prosjektleder.

I gjennomføringen av prosjektet har nærmere 60 prosent av landets 356 kommuner deltatt i en survey. Det er også gjennomført casestudier i hele 15 kommuner. I tillegg har vi gjennomført to workshoper der en rekke aktører fra kulturinstitusjoner og kommunesektoren har deltatt. Vi takker alle som har bidratt i datainnsamlingen og for deltakelse i svært interessante diskusjoner om kulturfeltet i kommunesektoren.

Kristiansand, 18. juni 2021

Elisabet S. Hauge, prosjektleder  
Sjefsanalytiker  
Oxford Research AS

## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b>	<b>1</b>
<b>Summary</b>	<b>5</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>8</b>
1.1 Formål og problemstillinger	11
1.2 Begrepsavklaring	11
1.3 Metode	14
<b>2. Sentrale tema i forskning om kulturpolitikk</b>	<b>15</b>
2.1 Nasjonal kulturpolitikk – en kort historikk	15
2.2 Organisering	22
2.3 Forholdet til nasjonal kulturpolitikk	24
2.4 Hovedtrekk	27
<b>3. «Vi er stolte av kulturen vår»</b>	<b>28</b>
3.1 Forankringen av kulturpolitikk	28
3.2 Koblingen til de nasjonale målene	34
3.1 Ambisjoner for lokal kulturpolitikk	36
3.2 Mellom politikk og forvaltning	42
3.3 Oppsummering	43
<b>4. «Vi vil bestemme selv»</b>	<b>44</b>
4.1 Kommunenes kulturutgifter	44
4.2 Kommunenes organisering	47
4.3 Kulturfeltet i øvrig tjeneste- og samfunnsutvikling	58
4.4 Kompetanse	63
4.5 Oppsummering	65
<b>5. Kulturpolitikken på ulike forvaltningsnivåer</b>	<b>65</b>
5.1 Barrierer for lokal kulturpolitikk	66
5.1 Kommunene og nasjonale kulturpolitiske mål	68
5.2 Samarbeid	69
<b>6. Slipp kulturen løs</b>	<b>74</b>
6.2 Samarbeid	77
<b>Litteraturliste</b>	<b>80</b>
<b>Vedlegg 1: Metodisk tilnærming</b>	<b>84</b>
6.3 Litteraturstudie	84
6.4 Kartleggingsundersøkelse i kommunene	85
6.5 Workshops	94
<b>Vedlegg 2: Survey</b>	<b>95</b>



## Sammendrag

Denne rapporten presenterer en kartlegging og analyse av kompetanse, organisering og forankring av kulturfeltet i kommunal sektor. Det overordnede målet med studien er å etablere et kunnskapsgrunnlag for å kunne ta gode retningsvalg i den nasjonale kulturpolitikken i årene som kommer - både på lokalt, regionalt og statlig nivå. Ikke minst håper vi rapporten kan belyse kraften som kan utløses når de ulike nivåene ses i sammenheng. Slik kan de nasjonale kulturpolitiske mål, slik de er formulert i stortingsmeldingen *Kulturens kraft*, realiseres. I utredningen har KS bedt om å få belyst ni problemstillinger;

- **Problemstilling 1:** Hvilken kunnskap finnes om kommunesektorens inkludering og forankring av kulturfeltet i det samlede ansvarsområdet?
- **Problemstilling 2:** I hvilken grad er kulturfeltet, og spesielt den kulturelle grunnmuren, forankret i kommunale planverk?
- **Problemstilling 3:** Hvor bevisst er kommunene på nasjonale kulturpolitiske mål i det lokale kulturarbeidet, og i hvor stor grad har de uttrykt en lokal eller regional kulturpolitisk retning?
- **Problemstilling 4:** Hvordan ser kommunene kulturfeltet som et samfunnsutviklende felt innen kommunenes helhetlige tjeneste- og samfunnsutvikling per i dag?
- **Problemstilling 5:** Hvordan kommer kommunenes ambisjoner på kulturområdet til syne i plandokumentene?
- **Problemstilling 6:** Hvilken kulturfaglig kompetanse innehar kommunene, og hvilken kompetanse trenger de for å greie oppgaven med både å styrke feltets egenverdi og samtidig innlemme feltet som en del av en helhetlig tjeneste- og samfunnsutvikling?
- **Problemstilling 7:** Hvordan jobber kommunene med kompetanseheving på kulturfeltet?
- **Problemstilling 8:** Hva er de tydeligste hindringene for at kommuner og fylkeskommuner kan videreutvikle en lokal kulturpolitikk?
- **Problemstilling 9:** Hvordan kan kommunesektoren bli en tydeligere premissleverandør for utviklingen av den nasjonale kulturpolitikken?

Problemstillingene blir besvart gjennom en litteraturstudie, en dokumentanalyse, en survey blant øverste leder for kulturfeltet i kommunesektoren og casestudier i 15 kommuner. Med utgangspunkt i problemstillingene er rapportens empiriske og analytiske presentasjoner og diskusjoner delt inn i fem deler; 1) litteraturstudie om forskning på kulturfeltet i kommunesektoren 2) lokal kulturpolitikk, 3) kommuners organisering av kulturfeltet, 4) nivåene i den nasjonale kulturpolitikken og 5) anbefalinger for KS sitt videre arbeid med å gjøre kommunesektoren til en tydeligere premissleverandør i den nasjonale kulturpolitikken.

Tidligere forskning gir grunnlag for en del konklusjoner om kulturpolitikkenes rolle i kommunesektoren. Litteraturstudien viser at i kommunesektoren ses kultur som et virkemiddel for å nå mål på ulike områder, herunder styrking av identitet og tilhørighet, stedsutvikling, livskvalitet/helse, turisme og annen næringsutvikling. I utviklingen av lokal kulturpolitikk ses / betraktes fremme av kunstnere og god kunst ofte ikke som selvstendige mål. I Norge er det en tendens til at kulturfeltet i større grad forvaltes sammen med andre tjenesteområder og mindre som et selvstendig politikkområde. Videre viser studien at det blant kunstnere og forvaltere av statlige

virkemidler er sterk motstand mot reell overføring av myndighet til andre forvaltningsnivåer. I Norge og Finland er det ikke noen systemer for sammenknytning mellom den samlede kulturpolitikken på ulike forvaltningsnivåer. I Sverige har man gjennom Kultursamverkansmodellen etablert et slikt system.

**Politikken** - I sum tegner det seg et bilde av den lokale kulturpolitikken som nettopp lokal. Kommunene er i stor grad fornøyde med hva de selv får til på et politikfelt som sjelden dominerer den lokale politiske agendaen, men som likevel anses som viktig. Ikke minst framhever mange kulturfeltets betydning for lokal identitet og tilhørighet. Det lokale preget medfører også at kommunene organiserer kulturområdet på ulike måter, og at det er knyttet forskjellige politiske mål til feltet. Intervjuene kan tyde på at kommunene i begrenset grad ser egen kulturpolitikk i sammenheng med nasjonale kulturpolitiske mål. På politisk nivå, har flertallet av kommunene en hovedutvalgsmoedell. Det er stor variasjon i hvordan kulturfeltet er innpasset i utvalgsstrukturen. Samfunnsplaner og delplaner for ulike politikfelt er sentrale for å gi retning til arbeidet. Nøkkelfunn i vår datainnsamling er som følger:

- To av tre kommuner har hovedutvalgsmoedell. Større kommuner har oftere hovedutvalgsmoedell enn mindre kommuner
- Av de kommunene som har en hovedutvalgsmoedell er det 48 prosent som behandler kultursakene i et eget hovedutvalg
- 38 prosent av kommunene har en egen kulturplan. I 57 prosent av kommunene er kulturfeltet å finne i kommunens samfunnsdelplan
- Større kommuner er mer tilbøyelige til å behandle kulturfeltet i kommunens planverk enn mindre kommuner

**Organiseringen** - Kommunene er i stor grad fornøyde med hva de selv får til på et politikfelt som sjelden dominerer den lokale politiske agendaen, men som likevel anses som viktig. Ikke minst framhever mange kulturfeltets betydning for lokal identitet og tilhørighet. Det lokale preget medfører også at kommunene organiserer kulturområdet på ulike måter, og at det er knyttet forskjellige politiske mål til feltet. Intervjuene kan tyde på at kommunene i begrenset grad ser egen kulturpolitikk i sammenheng med nasjonale kulturpolitiske mål, selv om det er betydelig overlapp. Som påpekt, kan dette utgjøre en utfordring i arbeidet med å synliggjøre kommunenes bidrag til nasjonal kulturpolitikk. Nøkkelfunn er som følger:

- Stort mangfold i organisering av kulturfeltet
- 40 prosent har en egen etat, 43 prosent har organisert feltet sammen med andre saksområder, 13 prosent har lagt kulturfeltet til sentraladministrasjonen
- Større kommuner er mer tilbøyelige enn små til å ha en egen etat/enhet for kulturfeltet

**Nivåene i kulturpolitikken** – Analyser av data viser en klar tendens til at kommunene ikke forholder seg til nasjonale kulturpolitiske mål i utforming av egen kulturpolitikk. Sammenfall mellom lokale mål og målene i Kulturmeldingen kan heller tilskrives at meldingen har tatt inn over seg hvilken rolle kultur kan spille lokalt. Vi oppfatter heller ikke at kommuner som har formulert mål om å stimulere til kulturuttrykk av høy kvalitet, er motivert av tilsvarende nasjonale kulturpolitiske mål, men av virkningene dette har lokalt. Kommunene er tydelige på at de har et handlingsrom på kulturfeltet, og dette handlingsrommet verner de om. Interessen for å inngå i mer forpliktende samarbeidsrelasjoner

med andre forvaltningsnivåer for å heve det kulturpolitiske ambisjonsnivået, er varierende. Nøkkelfunn om kommunenes samarbeidsrelasjoner er som følger:

- I surveydata og i casestudiene viser kommunene begrenset interesse for samarbeid med staten
- 60 prosent av respondentene mener det er viktig å samarbeide med statlige forvaltningsorganer, men lokale aktører og nabokommuner framstår som viktigere samarbeidspartnere
- Kommunene som trekker frem statlige forvaltningsinstitusjoner som viktige samarbeidspartnere, har gjerne regionale eller nasjonale kulturinstitusjoner som scener, festivaler, gallerier, museum og liknende. Samarbeid er særlig relevant knyttet til finansiering
- Nær 70 prosent samarbeider like hyppig med nabokommunene, og uten noen markant forskjell mellom kommuner av ulike størrelse. Funn fra intervjuene kan tyde på at mye av samarbeidet er av praktisk art, knyttet til arrangementer, tjenesteorganisering og lignende. Politikktutvikling på tvers av kommunegrensene, finner vi mindre av
- Fylkeskommunen er en viktig samarbeidspartner. Faglige samarbeid på områder hvor fylkeskommunen har et særlig ansvar, som for eksempel innen kulturminnefeltet, nevnes av av mange kommuner som viktig. På områder med mindre føringer, varierer samarbeidet mer. Omfanget av samarbeid som handler om politikktutvikling på tvers av nivåene, varierer også.

**Anbefalinger for videre utvikling** – Denne rapporten illustrerer tydelig at det er et stort mangfold i hvordan kulturfeltet utvikles og realiseres i kommunesektoren. Det kommunale selvstyre innebærer naturlig nok også en rett til å prioritere bort, men vi mener likevel at det er et uforløst potensial blant norske kommuner til å aktivisere kulturfeltet både som eget fagfelt, men også som en ingrediens i arbeid på andre politikkområder. Her har KS betydelige muligheter til å løfte et område hvor kommunene både er stolte av eget arbeid, og hvor de også nyter godt av et relativt stort handlingsrom. Her vil vi også våge påstanden om at det nå er rom for å se på den til dels tilstivnede debatten om et påstått motsetningsforhold mellom kulturens egenverdi og kultur som potent virkemiddel i samfunnsutviklingen. En slik nyorientering kaller på politisk lederskap og er en oppgave KS med fordel kan ta tak i.

Gjentatte ganger i arbeidet med denne studien, har aktører løftet fram kulturfeltets betydning for stedsidentitet, attraktivitet og som bestanddel i det gode liv. På tross av dette, mangler mange kommuner tydelige kulturpolitiske ambisjoner. Skal kommunene bli en tydeligere stemme i den nasjonale kulturdebatten, må kommunene våge å ta retningsvalg i den lokale kulturpolitikken. Her kan KS spille en rolle som katalysator for å få vise hvordan kommunene er helt nødvendige medspillere i samskapingen av den nasjonale kulturpolitikken.





## Summary

This report presents a mapping and analysis of the competence, organization, and anchoring of the cultural field in the municipal sector. The overall goal of the study is to establish a knowledge base that can be drawn on to make good directional decisions and more generally in the field of culture in the years to come – at the local, regional and national levels. Not least, we hope the report can shed light on the vitality of culture that can be triggered when different levels are seen in context. In this way, the national cultural policy objectives, as formulated in the parliament message *Kulturens kraft*, can be realized. In the report, KS has asked to shed light on nine research questions:

- **Issue 1:** What knowledge is there about the municipal sector's inclusion in and anchoring of the cultural field in the overall area of responsibility?
- **Issue 2:** To what extent is the cultural field, and especially the cultural foundation, anchored in municipal planning?
- **Issue 3:** How aware are the municipalities of national cultural policy goals in their local cultural work, and to what extent have they expressed a local or regional cultural policy direction?
- **Issue 4:** How do municipalities see the cultural field as a societal development within the municipalities' overall service and social development, as of today?
- **Issue 5:** How are the municipalities' ambitions in the cultural area expressed in planning documents?
- **Issue 6:** What cultural expertise do the municipalities possess, and what expertise do they need to achieve the tasks of both strengthening the field's intrinsic value and at the same time incorporating the field as part of a comprehensive service and social development?
- **Issue 7:** How do municipalities accommodate competence enhancement in the cultural field?
- **Issue 8:** What are the clearest obstacles for municipalities and county authorities to further develop a local cultural policy?
- **Issue 9:** How can the municipal sector become a better provider of supplier of policy for the development of national cultural policy?

The above issues are elucidated through a literature review, a document analysis, a survey of the top leaders within the cultural field in the municipal sector, and case studies in 15 municipalities. Based on the findings, the empirical and analytical presentations and discussions of the report are divided into five parts: 1) a literature review of research in the cultural field within the municipal sector; 2) local cultural policy; 3) municipalities' organization of the cultural field; 4) the levels of national cultural policy; and 5) recommendations for KS's further work on making the municipal sector a better provider of policy for national cultural policy.

Previous research provides the basis for some conclusions about the role of cultural policy in the municipal sector. The literature study shows that, in the municipal sector, culture is seen as a means of achieving goals in various areas, including strengthening identity and belonging, site development, quality of life/health, tourism, and other business developments. In the development of local cultural policy, the promotion of artists and good art is often not seen/considered as an independent goal. In Norway, there is a tendency for the cultural field to be managed together with other service areas rather than as an independent policy area. Furthermore, the study shows that there is strong opposition among artists and managers of government instruments to the transfer of authority to other levels of

government. In Norway and Finland, there are no systems for interconnection between the overall cultural policy at different levels of government. In Sweden, such a system has been established through Kultursamverkansmodellen.

**Politics** -Overall, a picture emerges of local cultural policy as, indeed, local. The municipalities are largely satisfied with what they achieve in a policy field that rarely dominates the local political agenda, but which is nevertheless considered important. Not least, many emphasize the importance of the cultural field for local identity and belonging. The local character also means that the municipalities organize the cultural area in different ways and that different political goals are associated with the field. The interview findings indicate that the municipalities, to a limited extent, see their cultural policy in connection with national cultural policy goals. At the political level, the majority of municipalities operate a committee model, though there is great variation in how the cultural field is incorporated into the committee structure. Community plans and sub-plans for various policy areas are central to giving direction to the work. Key findings from our data collection are as follows:

- Two out of three municipalities use the main committee model. Larger municipalities use the main sample model more often than smaller municipalities.
- Of the municipalities that use the main committee model, 48% address cultural issues in a separate main committee.
- 38% of the municipalities have a cultural plan. In 57% of the municipalities, the cultural field can be found within the municipality's community sub-plan.
- Larger municipalities are more likely to address the cultural field within municipality planning than smaller municipalities.

**The organization** - The interview findings indicate that the municipalities, to a limited extent, see their cultural policy in connection with national cultural policy goals, even though there is considerable overlap. As noted, this can constitute a challenge in the work of making the municipalities' contributions to national cultural policy visible. Key findings are as follows:

- There is great diversity in the organization of the cultural field.
- 40% of the municipalities have a dedicated agency, 43% have organized the field together with other subject areas, 13% have added the cultural field to the central administration.
- Larger municipalities are more likely than small ones to have their own agency/unit for the cultural field.

**Administrative policy levels** - Analyses of data show a clear tendency for municipalities not to adhere to national cultural policy objectives in the design of their cultural policy. Rather, this report considers that the convergence between local goals and the objectives of Kulturmeldingen can be attributed to the role that culture can play locally. We also do not perceive that municipalities that have formulated the goal of stimulating high-quality cultural expressions – also at the national level – are motivated by similar national cultural policy goals, but by the effects this has locally. The municipalities are clear that they have room for manoeuvre in the cultural field, which they protect. The level of interest in entering into more binding cooperative relationships with other levels of government to increase the level of ambition in cultural policy is variable. Key findings related to the municipalities' cooperation in the cultural field are as follows:

- In survey data and case studies, the municipalities show limited interest in co-operating with the government at the state level.
- 60% of respondents believe that it is important to co-operate with state administrative bodies, but local actors and neighbouring municipalities appear to be the more important collaborative partners.

- The largest municipalities that highlight state administrative institutions as important partners often have regional or national cultural institutions, such as stages, festivals, galleries, museums, and similar. Co-operation is particularly relevant for financing.
- Nearly 70% co-operate frequently with neighbouring municipalities, and without any significant difference between municipalities of different sizes. Interview findings indicate that much of the collaboration is practical, related to events, service organization, and so on. Policy development across municipal boundaries, we find less of.
- The county municipality is an important partner. Professional co-operation in areas where the county municipality has a special responsibility, such as in the field of cultural heritage, was mentioned by many municipalities as being important. In areas with less guidance, the collaboration is more varied. The scope of co-operation concerning policy development across the levels also varies.

**Recommendations for further development** - This report clearly illustrates that there is great diversity in how the cultural field is developed and realized in the municipal sector. Municipal self-government naturally also implies a right to opt out non-statutory tasks, but we still believe that there is an untapped potential among Norwegian municipalities to activate the cultural field, both as a separate field but also as a component of work in other policy areas. Here, KS has significant opportunities to create an area where the municipalities are proud of their work and also enjoy relatively large room for manoeuvre. Here, we also venture the claim that there is time to look at the on-going debate about an alleged opposition between culture's intrinsic value and culture as a potent tool in the development of society. Such a new orientation calls for political leadership and is a task that KS can contribute to.

During the work of this study, actors repeatedly highlighted the importance of the cultural field for place identity, attractiveness, and as a component of 'the good life'. Despite this, many municipalities lack clear cultural policy ambitions. If the municipalities are to become a clearer voice in the national cultural debate, they must dare to make direction decisions in local cultural policy. Here, KS can play a role as a catalyst to show that the municipalities are necessary co-players in the co-creation of national cultural policy.

# 1. Innledning

Denne rapporten presenterer en kartlegging og analyse av kompetanse, organisering og forankring av kulturfeltet i kommunal sektor. Det overordnede målet med studien er å etablere et kunnskapsgrunnlag for å kunne ta gode retningsvalg og prioriteringer på kulturfeltet i årene som kommer - både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Kunnskapsgrunnlaget omfatter kommunesektorens ambisjoner og kompetanse på kulturfeltet, hvordan kultur er forankret i planer og strategier, samt hvordan arbeidet med kultur er organisert. Utredningen belyser hvordan kommunene kan løfte frem kulturfeltet. Vi drøfter hvilket ambisjonsnivå kommunene bør ha. Hvilke grep bør tas nasjonalt og lokalt for å bidra til ønsket utvikling.

Kulturfeltet er et eget praksisfelt i samfunnet med meningsskaping symbolsk kommunikasjon som felles hovedformål (McGuigan 1996). Det dreier seg om kommunikasjon som har et ekspressivt hovedmål som søker å stimulere til refleksjon og erkjennelse hos mottakerne. Foruten kunstfeltet rommer kulturfeltet praksiser som ivaretar vår felles hukommelse, som bibliotek, arkiv, museum og kulturminnevern. Disse fire siste feltene må betegnes som vel regulert gjennom lov. For de øvrige kunst- og kulturfeltet gir Kulturloven bare i beskjeden grad klare føringer for kommunenes innsats. Kulturloven er forstått, realisert og praktisert ulikt i samtlige av landets 356 kommuner. Kulturloven stadfester statens, fylkeskommunens og kommunens ansvar for kulturfeltet og gjør det til en plikt å sikre at flest mulig har adgang til et mangfoldig kulturtilbud. Loven skal bidra til å sikre kulturens stilling i samfunnet i fremtiden, uansett økonomisk og politisk utvikling.

Selv om det store forskjeller mellom kommunene, er det forventninger om at kommunene skal ha en rolle i å utvikle kunst og kulturfeltet i sine samfunn. (ref. Enger-utvalget). I 2013 hadde Enger-utvalget ansvaret for arbeidet med Kulturutredningen 2014 (NOU 2013: 4). Her trekker utvalget frem det de refererer til som Den kulturelle grunnmuren. Selv om grunnmursbegrepet ikke defineres entydig i utredningen, skriver utvalget at det «med dette siktes til permanente kulturvirksomheter som ungdomsklubber, kulturskoler, folkebibliotek, kino, museer, korps og kor» (s. 251). Utvalget mener disse institusjonene er viktige, nettopp fordi de representerer arenaer der mennesker fra alle kulturer møtes. Enger-utvalget omtaler institusjonene som bærebjelker i samfunnet. Den kulturelle grunnmuren er et resultat av en lang, historisk utviklingsprosess som gjennom etterkrigstiden er blitt stadig sterkere innvevd av politikk. Kultur blir dermed, på samme måte som næring, forstått som en arena der kommunene har en utviklerrolle. Det samme gjelder for fylkeskommunene. Mens kommunene har en lokal utviklerrolle, har fylkeskommunene en regional utviklerrolle.

Det å ta del i kulturaktiviteter er verdifullt for den enkelte, og innebærer at en blir vant til å møte et mangfold av meninger og yringsformer. Stortingsmeldingen «Kulturens Kraft. Kulturpolitikk for framtida» (Meld. St. 8, 2018-2019) understreker at kulturlivet er en viktig forutsetning for en opplyst offentlighet og en investering i demokrati og danning. For å oppnå dette, må alle ha tilgang til et mangfold av kunst- og kulturopplevelser av høy kvalitet også i lokalsamfunnene. Dette er i tråd med FNs bærekraftsmål som understreker verdien av sosial bærekraft i alle samfunn. Et av hovedprinsippene i bærekraftsmålene er at ingen skal utelates. Det er også et viktig prinsipp i nettopp Kulturens kraft. FNs bærekraftsmål nummer 11 er mål om bærekraftige byer og lokalsamfunn. Det vil si innen 2030 skal vi styrke inkluderende og bærekraftig urbanisering og muligheten for en deltakende, integrert og bærekraftig samfunnsplanlegging og forvaltning. For å nå slike mål vil kunst og kultur være et sentralt virkemiddel.

Kulturfeltet er et område av stor betydning for norske kommuner. Ser vi historisk på det, er det en slående parallell mellom hvordan kommunene institusjonaliseres som selvstendig forvaltningsnivå (1837) og det rike lags- og foreningsliv som bærer og tolker lokale kulturuttrykk, vokser fram gjennom det historikerne omtaler gjennom begrepene assosiasjonsånd og foreningsvekst (NOU 1999: 27, Try 1985). Typisk for den norske, og nordiske, kommunemodellen er altså at den både springer ut av sivilsamfunnet, og fungerer som nasjonalstatens forlengede arm og iverksetter.

Kulturloven legger generelle føringer for hvilke oppgaver de tre forvaltningsnivåene har ansvar for (Soria Moria-erklæringen 2005, s. 61). *Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd* (*kulturlov* ble iverksatt fra 1. august 2007. Kulturloven er en generell lov som understreker ansvaret som offentlige styresmakter har for kulturvirksomhet. Med *kulturverksemd* mener en i denne loven å:

- a) skape, produsere, utøve, formidle og distribuere kunst- og andre kulturuttrykk
- b) verne om, fremme innsikt i og videreføre kulturarv
- c) delta i kulturaktivitet
- d) utvikle kulturfaglig kunnskap og kompetanse

Loven sier videre at de tre forvaltningsnivåene kommune, fylkeskommune og stat har ansvar for kulturfeltet, men hverken forvaltningsnivåenes plikter eller innbyggernes rettigheter er spesifisert. Dermed framstår loven hovedsakelig som en intensjonserklæring med liten substansiell betydning. Regjeringen arbeider med forslag til endring av loven.

Kulturpolitikken i Norge har siden 1814 dreid seg om å bygge landet som en kulturnasjon (Kulturutredningen 2014, s. 46). Den nasjonale kulturpolitikken er kort forklart summen av statlig, fylkeskommunal og kommunal kulturpolitikk. Kulturpolitikken politiske verdigrunnlag utvikles med andre ord på alle disse tre nivåene, selv om det er staten som gir kommunesektoren rammevilkår for mer eller mindre å ha en mulighet til å kunne iverksette sin politikk. Med kulturnasjon snakker man om alt fra det snevre registret av norske kulturuttrykk til en mer vid forståelse som rommer mangfold gjennom å forstå kulturnasjon på en mer dynamisk måte, som en oppgave som aldri kan ferdigstilles. Den statlige kulturpolitikken skal for det første sørge for at vi har en levende kultursektor, hvilket omfatter både profesjonelle og amatører, på statlig og lokalt nivå. For det andre skal den statlige kulturpolitikken fremme spesifikke kulturelle verdier og formål, hvor en sentral dimensjon har vært å bevare den norske kulturen i det internasjonale eller det globale samfunnet. Samtidig som at pengestrømmene på kulturbudsjettet går fra stat og videreføres til fylkeskommune og kommuner, er det viktig å poengtere at det hadde ikke vært en nasjonal kultur uten det regionale og lokale nivået. Det er her kunst og kulturuttrykk skapes, deles og videreutvikles i nye ideer, normer og verdier. Tabell 1 gir en oversikt over ansvar og hvilke oppgaver kommunene, fylkeskommunene og staten har i dag.

Tabell 1: Kulturpolitikk på ulike politiske nivåer.

Den statlige kulturpolitikken	Den fylkeskommunale kulturpolitikken	Den kommunale kulturpolitikken
Utvikles av regjering og storting, og styres av departement som har fått delegert iverksetterollen fra politikerne.  Postene på statsbudsjettet som kan identifiseres som overføringene til fylkeskommuner og kommuner.  Tilskudd til institusjoner og utøvende kunstnere via Kulturrådet  Lovformuleringer som setter rammene og premissene for fylkeskommunenes og kommunenes kulturpolitikk.  Kulturloven § 3 og § 5.	Den regionale kulturpolitikken som dekker statlige satsninger som bibliotek, DKS (regional satsing som også er implementert i staten), UKM og regionale museer.  Fylkeskommunenes egne kulturpolitiske satsninger og prioriteringer innenfor kulturfeltet som interreg-prosjekter og regionale kulturinstitusjoner.  Kulturloven § 4 og § 5.	Den lokale kulturpolitikken som dekker statlige satsninger som kulturskole og bibliotek.  Kommunenes egne satsninger og prioriteringer innenfor kulturfeltet som kulturnæring, barn og unge og kulturbygg.  Kulturloven § 4 og § 5.
Kilde: Oxford Research (2018) «Kommunesektorens rolle i nasjonal kulturpolitikk»		

Nå er det likevel ikke slik at lovregulering og utviklerrolle trenger å stå i motsetning til hverandre. Videregående utdanning for yrkesfag er et eksempel på at sterk rettighetsregulering for brukerne nettopp realiseres gjennom regional tilpasning til varierende etterspørsel etter ulike typer av arbeidskraft. Utdanningstilbudet i den videregående skolen kan i stor grad tilpasses regionale behov for kompetanse i de enkelte fylkeskommunene. Dette kan være en måte å tenke på som kan passe for kultursektoren. Det er ikke sikkert alle kommuner og fylkeskommuner skal tilby det samme. «Likeverdig mangfold» bør kunne være en rettesnor for hvordan man i det lokale ivaretar og utvikler kulturfeltet. Noe av dette følger av ulikheter kommunene imellom. Mange små kommuner har et lite formalisert kulturarbeid, mens større kommuner, og særlig storbyene, har velutbygde kulturadministrasjoner. Mange av disse siste har også i de senere årene bygd ut et profesjonalisert kulturliv med tilhørende infrastruktur, som i betydelig grad fungerer som regionale knutepunkt for kulturlivet. Kommunereformen har, gjennom at den kun er delvis implementert, forsterket ulikhetene i kommune-Norge. Vi har fått noen flere store og mellomstore kommuner, med den konsekvens at de små er blitt enda mindre – i relativ forstand, ytterligere forsterket av en tiltakende demografisk ubalanse. I tillegg har storbykommunene stadig blitt større og flere av disse har i dag mer velutviklede kulturadministrasjoner enn det som vi finner på fylkeskommunenivå.

Forut for dette studiet, er det gjennomført flere kartlegginger som viser at kommuner har sine særegne innganger og tilnærminger til hvordan kulturpolitikk i kommunen utvikles og realiseres. Årsakene er flere og komplekse. Fortellinger om hvordan kulturfeltet blir til i en kommune, viser hvordan og hvorfor kommuner får sine unike innganger til forvaltning av feltet. Noen viktige faktorer går imidlertid igjen når kommunenes unike tilnærminger skal forklares:

- Historiske årsaker (kommunesammenslåinger, politisk ledelse, etc)
- Kommuneøkonomi
- Kommunestørrelse
- Kommunens geografiske avstand til større byer
- Sammensetningen av lokale kulturbærere

## 1.1 Formål og problemstillinger

Målet med denne studien er å etablere et kunnskapsgrunnlag for KS sitt videre arbeid med kulturfeltet overfor kommunene og fylkeskommunene, og ikke minst i møte med staten. Det er en manglende bro mellom de politiske nivåene. Det gjør at kommunene helst opptrer alene i sine planer og måter å gripe an kulturfeltet på. Analyser av funn i undersøkelsen skal bidra til å gi svar på hvordan kommunefeltet kan bli en bedre premissleverandør i utviklingen av nasjonal kulturpolitikk. I denne studien er idrett og friluftsliv, som ofte er en del av kommunenes kulturrenheter, holdt utenfor. I utredningen har KS bedt om å få belyst ni problemstillinger;

- **Problemstilling 1:** Hvilken kunnskap finnes om kommunesektorens inkludering og forankring av kulturfeltet i det samlede ansvarsområdet?
- **Problemstilling 2:** I hvilken grad er kulturfeltet, og spesielt den kulturelle grunnmuren, forankret i kommunale planverk?
- **Problemstilling 3:** Hvor bevisst er kommunene på nasjonale kulturpolitiske mål i det lokale kulturarbeidet, og i hvor stor grad har de uttrykt en lokal eller regional kulturpolitisk retning?
- **Problemstilling 4:** Hvordan ser kommunene kulturfeltet som et samfunnsutviklende felt innen kommunenes helhetlige tjeneste- og samfunnsutvikling per i dag?
- **Problemstilling 5:** Hvordan kommer kommunenes ambisjoner på kulturområdet til syne i plandokumentene?
- **Problemstilling 6:** Hvilken kulturfaglig kompetanse innehar kommunene, og hvilken kompetanse trenger de for å greie oppgaven med både å styrke feltets egenverdi og samtidig innlemme feltet som en del av en helhetlig tjeneste- og samfunnsutvikling?
- **Problemstilling 7:** Hvordan jobber kommunene med kompetanseheving på kulturfeltet?
- **Problemstilling 8:** Hva er de tydeligste hindringene for at kommuner og fylkeskommuner kan videreutvikle en lokal kulturpolitikk?
- **Problemstilling 9:** Hvordan kan kommunesektoren bli en tydeligere premissleverandør for utviklingen av den nasjonale kulturpolitikken?

## 1.2 Begrepsavklaring

Hva er egentlig kulturpolitikk? Og hva inngår i kulturbegrepet? Dette delkapitlet vil gi svar på hvordan vi har valgt å ramme inn kulturfeltet som utøves i kommunesektoren. Det gjør vi gjennom å tydeliggjøre hvilke definisjoner vi legger til grunn for studien.

Kulturpolitikk utvikles på arenaer hvor kunstens og kulturens rolle og verdi forhandles, og er dermed knyttet til arenaer hvor kunst og kultur gis mening innenfor en større samfunnsmessig ramme. For å få en bedre forståelse av alle de ulike prosessene, strategiene og virkelighetsforståelsene som er involvert, trenger kulturpolitikkforskningen et definert begrepsapparat (Røyseng 2016). Kulturpolitikk består av de to begrepene kultur og politikk – som begge kan gis ulike definisjoner (Røyseng 2014). Dermed kan også begrepet kulturpolitikk forstås på ulike måter. Politikk blir ofte definert som fordeling av goder og byrder i et samfunn ved bruk av makt. Begrepet kultur er mer utfordrende å definere, og det finnes ikke en eksplisitt definisjon som det er konsensus om. Begrepet kan ha forskjellige betydninger og brukes både i snever og i vid forstand. Dag Østerberg (1997:11) og Mangset og Hylland (2017) gir beskrivelser av hvordan man ofte skiller mellom det vide og det snevre kulturbegrepet. *Det vide kulturbegrepet* (et antropologisk kulturbegrep) defineres som all utforming av



tilværelsen, det vil si skikk og bruk, ritualer og institusjoner av alle slag, samt verdier, holdninger og meninger som en gruppe mennesker har og som de forsøker å føre videre til kommende generasjoner. *Det snevre kulturbegrepet* (et humanistisk kulturbegrep) beskrives ofte som virksomheter og ordninger som gjenspeiler, uttrykker og bedømmer kulturen i den overnevnte vide forstanden – det vil si de estetiske uttrykkene i samfunnet. Denne tilnærmingen omfatter med andre ord de materielle omgivelsene og det menneskeskapt ved de materielle gjenstandene som gjør disse til kultur.

Begrepet kulturpolitikk, med trykk på politikk, kan også rammes inn i en smal og bred forståelse. Håkon Larsen (2012) bruker begrepet kulturpolitikk basert på en smal politikkforståelse, d.v.s som politikk som offentlig beslutningsaktivitet og som det som foregår i de formelle beslutningsorganene. Dette står i motsetning til en bred politikkdefinisjon, som viser til alle former for maktutøvelse. Kulturpolitikk, slik Larsen definerer begrepet, dreier seg da om offentlig beslutningsaktivitet som gjelder kulturen.

Ifølge Vestheim (2009) møter en ofte synspunkter blant kunstnere, kulturarbeidere og forskere på kulturpolitikk at politikere har «instrumentalisert» kulturen og at kultur brukes mer som et redskap eller instrument for å oppnå andre samfunns mål. Mange er skeptiske til at man bruker kulturen som et middel for å styrke lokalsamfunn, skape økonomisk eller regional utvikling, etablere flere arbeidsplasser, fremme folkehelse og så videre. Vestheim hevder videre at skeptikerne etterlyser kulturpolitikk som bygger på kunstens og kulturens egenverdi. Vestheim hevder videre at dette er ulogisk fordi kultur isolert sett ikke har en politisk egenverdi. Han argumenterer for at i rollen som samfunnsutviklingsaktører har politikerne heller ulike motiv som er basert på at alle politiske beslutninger er instrumentelle. Her skiller ikke kunst- og kulturfeltet seg fra politikkområder som for eksempel folkehelsepolitikk, utdanningspolitikk, samferdselspolitikk og så videre.

Mangset og Hylland (2017, s. 18) foreslår et tredje kulturbegrep som de kaller for *et kulturpolitisk kulturbegrep*. Dette er et kulturbegrep som de hevder gir grunnlag for en politisk administrativ avgrensning av kulturområdet (NOU 2013: 4, s. 58). Bakgrunnen for å ta dette kulturbegrepet i bruk er at man trenger en avgrensning og avklaring av hva som er i politikkens interesse å definere som verdifulle kulturgoder. Man skal vurdere aktivitetskvalitet og ikke bare produktkvalitet, hvilket ble mer aktuelt fra 1970-tallet. Det gjør at kulturpolitikk ikke bare skal omfatte høykultur, men også omfatte kulturlivet for folk flest. Ifølge Mangset og Hylland er det likevel rimelig å hevde at også det utvidede kulturbegrepet er et verdibegrep: «Det beskriver uttrykksformer, praksiser og institusjoner offentlige myndigheter oppfatter som støtteverdige» - hvilket også kom frem i Enger-utvalget (NOU 2013: 4, s. 58).

Mangset og Hylland (2017) diskuterer det kulturpolitiske kulturbegrepet i lys av Sigrid Røysengs inndeling i fire forståelser av kulturpolitikk (Røyseng 2016). Hun skiller mellom et bredt og smalt kulturbegrep, og skiller videre også mellom et bredt og smalt politikkbegrep. Figur 1 viser en firefeltstabell som skiller mellom brede og smale definisjoner.

Figur 1: Kultur og kulturpolitikk i smale og vide begreper

	Smalt politikkbegrep	Bredt politikkbegrep
Smalt kulturbegrep	1) Beslutningsaktivitet om saker i kultursektoren på formelle offentlige beslutningsarenaer	2) Alle autoritetsforhold og all maktutøvelse
Bredt kulturbegrep	3) Beslutningsaktivitet om saker om kultur i vid forstand på formelle offentlige beslutningsarenaer	4) Alle autoritetsforhold og all maktutøvelse som bestemmer hvordan kultur i vid forstand defineres

Kilde: Røyseng (2014) hva er kulturpolitikk og kulturpolitisk forskning

I følge Røyseng (2014) bygger en del av den kulturpolitiske forskningen på den første definisjonen, hvor kulturpolitikk undersøkes innenfor den rollen offentlige myndigheter spiller når det gjelder å støtte produksjon og distribusjon av kunst og kultur. Også den andre forståelsen har fått dypt fotfeste i forskningen, hvor man også inkluderer andre typer maktforhold og beslutningsaktivitet som ikke nødvendigvis bare er koblet til offentlig myndigheters, men også andre aktørers innflytelse slik som kunstnerorganisasjoner, kunstnerprofesjoner og fagfelleorganer.

I den tredje definisjonen, som kanskje ligger nærmest hva kommunene selv oppfatter under sitt ansvar og sin rolle på kulturfeltet, omfattes også «saker om kultur i vid forstand på formelle offentlige beslutningsarenaer». I den sammenheng trekker Røyseng frem Ahearnes (2009) skille mellom eksplisitt og implisitt kulturpolitikk som innebærer at politikk som ikke kalles kulturpolitikk også kan være det i sine konsekvenser.

I følge Mangset og Hylland (2017) har kulturbegrepet innenfor politikktutvikling blitt mer orientert mot en bredere tilnærming og forståelse. Her dreier det seg om kommunesektorens rolle i kulturpolitikken. I dette ligger det at oppgaveporteføljen er bred, og at det er åpenbart i denne sammenhengen at vi ikke bare kan snakke om ulike former for kultur- og kunstproduksjon, i tradisjonell forstand, men også må medregne de oppgavene som ofte faller inn under kulturforvaltningen i en kommune, og som gjerne kan beskrives som kulturens randsoneraktiviteter.

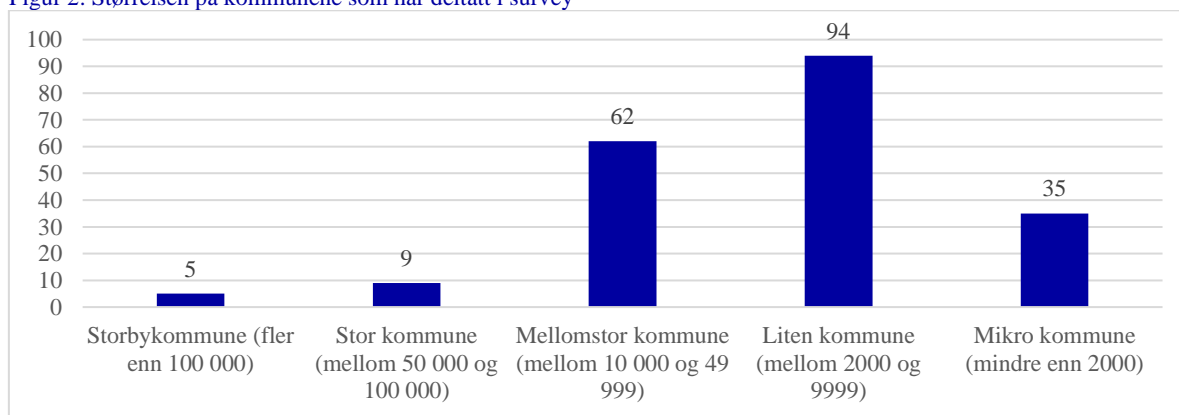
Det at det utvidede kulturbegrepet unnlater å gi en presis definisjon av fenomenet kultur åpner opp for skiftende begrunnelser for hva som innlemmes i det kulturpolitiske ansvarsområdet som også er dynamisk i forhold til gitte situasjoner. Utvalget for Kulturutredningen 2014 foreslår begrepet «ytringskultur» for å gi det kulturpolitiske kulturbegrepet substans og avgrensning uten å identifisere kultur med et gitt, forhåndsbestemt innhold. Begrepet ytringskultur bidrar til å snevre inn det utvidede kulturbegrepet. Ytringskultur har to dimensjoner. På den ene siden viser det til formidling, vern og videreføring av materiell og immateriell kulturarv. På den andre siden viser det til kunstneriske virksomheter i vid forstand. Etter utvalgets oppfatning må begreper som dannelse, nyskaping, kritikk, deltakelse og mangfold tillegges stor vekt i kulturpolitikken. Dette finner vi også igjen i målene for den nasjonale kulturpolitikken (jamfør Meld. St. 8, 2018-2019). Å delta i kulturlivet handler ikke bare om å spille et instrument, synge i kor eller å organisere et kulturarrangement, det handler også om å være en del av kunst- og kulturpublikummet, som å gå på konsert, teater eller museum, å lytte til et musikkalbum, å lese en bok. Dette er aktiviteter som kjennetegnes av at de inngår i utvekslingen av ideer, verdier og følelser som kulturlivet består av.

### 1.3 Metode

Rapportens empiriske funn bygger på en litteraturstudie, en breddestudie og en dybdestudie (se vedlegg 1 for en mer utfyllende beskrivelse av studiens metodiske tilnærming). I litteraturstudien om kulturfeltet i kommunesektoren har vi valgt å bruke en såkalt «snøballmetode». Vi har først gjort nettsøk på relevante stikkord, i hovedsak Google Scholar. Videre har vi brukt sentrale utredninger og referanselistene i disse for å finne flere kilder. Studien dekker ikke bare fagfelleverdert forskning, men også utredninger og artikler i fagtidsskrifter. Litteratur fra Danmark, Finland og Sverige er representert, men da i hovedsak knyttet til forholdet mellom forvaltningsnivåene. Vi har lagt størst vekt på å dekke hovedfunn i norsk litteratur. Studien er ikke ment å representere den samlede forskningen om disse temaene, men er ment å skulle dekke hovedtendensene.

Breddestudien består av en survey som er adressert til øverste leder for kultursektoren i samtlige av landets 356 kommuner. Dermed varierer det hvem som er besvart av survey. I noen tilfeller er dette kultursjefen på enhetsnivå, mens i andre tilfeller er respondenten på kommunalsjefnivå. Dette er nok et resultat av hvordan kommunene har organisert kulturfeltet sitt, men er også en metodisk utfordring fordi respondentene er på ulike nivåer i organisasjoner. Hele 205 av landets kommuner har deltatt i surveyen. Det er en svarprosent på 58 prosent. Det er en blanding av store og små kommuner som har deltatt i survey (figur 2 **Feil! Fant ikke referanse-kilden.**).

Figur 2: Størrelsen på kommunene som har deltatt i survey



Dybdestudien består av casestudier av 15 utvalgte kommuner. Utvalget av casekommuner er gjort med formål om å presentere kommuner som representerer kommune-Norge knyttet til størrelse, geografi, kommuneøkonomi og særegenheter knyttet til lokal kulturarv og stedlige kulturbærere. I rapporten er vi åpne om hvem vi har intervjuet når det gjelder 14 av kommunene. Kommuner har ofte gjenkjennbare kulturinstitusjoner og lokale kulturbærere som språk, kulturhus, etc. Det vil derfor være meningsløst å forsøke å anonymisere hvilke kommuner vi har vært i kontakt med. Den 15ende kommunen har vi imidlertid anonymisert. Det har vi gjort fordi denne kommunen har store utfordringer knyttet til forvaltning av kommunens tjenester, økonomi, lederskifter og fraflytting. Vi vurderer det som uetisk å være åpen om hvilken kommune dette er.

## 2. Sentrale tema i forskning om kulturpolitikk

Dette kapitlet belyser problemstilling 1; «Hvilken kunnskap finnes om kommunesektorens inkludering og forankring av kulturfeltet i det samlede ansvarsområdet?». I hovedsak vil vi her presentere funn fra litteratur om regional og kommunal kulturpolitikk i de nordiske landene. Den statlige kulturpolitikken og endringer i denne blir berørt bare i den grad den er sentral for å forklare tendensene på lavere nivå.

### 2.1 Nasjonal kulturpolitikk – en kort historikk

Synet på kulturens plass i samfunnet har endret seg over tid, også blant beslutningstakerne i kommunene. Også virkemidlene for å nå målene er endret. Dette har selvsagt også påvirket kommunesektorens rolle. Det er laget en rekke framstillinger av utviklingen i norsk kulturpolitikk etter krigen. Vi oppfatter at hovedtrekkene i disse framstillingene er ganske samstemte. Framstillingen nedenfor er i hovedsak hentet fra den siste kulturmeldingen – «Kulturens kraft». En rekke forskere har framstillinger som vi mener samsvarer med det bildet som gis her.

Den første etterkrigsperioden – 1950- og 60-tallet – var dominert av spredning av statlig kultur til hele landet ut fra et mål om folkeopplysning og tilgang til opplevelser. Kommunene var ganske passive mottakere av statlige kunst- og kulturtilbud.

På 70-tallet førte fokus på demokratisering og mangfold til økt vektlegging av lokal kulturproduksjon og trivsel. Det utvidede kulturbegrepet ble introdusert. Det ble etablert flere øremerkede finansieringsordninger for kultursektoren i kommunene. Det ledet bl.a. til oppbygging av kulturforvaltning i kommunene og til bygging av kulturhus. Parallelt med dette ble støtteordningene til profesjonelle kunstnere utvidet og organisert i et samarbeid mellom staten og organisasjonene på feltet.

80-tallet ble preget av nyliberalisme og vektlegging av økonomisk lønnsomhet, noe som førte til økt vektlegging av kommersiell finansiering og sponsing. Kringkastingsmonopolet ble opphevet. På 80- og 90-tallet ble det også gjennomført en omfattende omlegging av statens styring av kommunene. Øremerkede tilskudd og direkte reguleringer ble bygget ned, mens rammefinansiering og individuelle rettigheter for innbyggerne ble styrket. Dette førte til en reduksjon i kommunesektorens kulturutgifter og til nedbygging av kulturforvaltning i kommunene.

I følge «Kulturens kraft», varslet ikke kulturmeldingen som kom i 1991 – «Kultur i tiden» - noen store endringer. Men sammenlignet med tilsvarende meldinger fra 70- og 80-tallet, ble det utvidede kulturbegrepet mindre vektlagt og kunstnerisk kvalitet mer vektlagt. Aagedal (2009) ser ikke grunnleggende endringer i kulturens plass i kommunesektoren siden 1990-tallet. Den nest siste kulturmeldingen, «Kulturpolitikk fram mot 2014», kom i 2003. Den innebar ikke noen klare endringer i synet på kulturens plass eller virkemiddelbruk, bortsett fra at den varslet forsterket innsats og endring av ansvarsforhold på ABM-området (arkiv, bibliotek og museum). Blant annet ble museumsreformen konkretisert og videreutviklet. Reformen var påbegynt i 2001 og har fortsatt frem til i dag.

I 2007 ble kulturloven vedtatt. Det er tvil om loven har hatt vesentlig virkning, og det pågår en utredning av mulige endringer i loven.

Stortingsmeldingen *Kulturens kraft* streker opp den overordnede politiske retningen for kulturpolitikken i tiden framover og presenterer nye nasjonale kulturpolitiske mål. I arbeidet med meldingen ble det arrangert brede innspillsrunder som understreket hvordan den nasjonale kulturpolitikken er summen av hva som skjer på kommunalt, regionalt og statlig nivå. Hovedbudskapet i meldingen er at kunst og kultur er ytringer med samfunnsbyggende kraft. Et variert kulturliv er derfor en forutsetning for ytringsfrihet og et velfungerende demokrati.

Vektleggingen av kultur som forutsetning for et levende demokrati, åpner opp for å diskutere skillet mellom kulturpolitikken samfunnsbyggende og -utviklende kraft og kulturens egenverdi. Kultur av høy kvalitet har både en selvfølgelig verdi i seg selv, men rommer også et stort potensial til å virke som samfunnsbyggende kraft. Et slikt perspektiv gir nye muligheter for å se kultur i sammenheng med andre politikfelt. Vi diskuterer dette nærmere i rapportens avsluttende kapittel.

### 2.1.1 Mål og innretning

I litteraturen er det vanlig å framheve følgende type mål for kulturpolitikken

- Kultur av høy kvalitet
- Refleksjon og identitetsbygging
- Deltagelse og fellesskap
- Andre mål (helse, næringsutvikling, mv)

Det er vanlig å si at «kulturen har egenverdi» og at dette kan brukes for å formulere mål for kulturpolitikken. Dette brukes ofte som en avgrensing mot «instrumentalisering» av kunst og kultur, dvs. at kunst og kultur brukes som virkemidler for å nå andre mål, herunder de tre siste målene som er listet opp i punktlisten ovenfor. Vi viser til Hylland (2009) for en drøfting av begrepet kulturens egenverdi.

Litteraturen tyder på at det er statlige virkemidler som i størst grad rettes inn mot rendyrket satsing på kunst og kultur av høy kvalitet. Vi viser her bl.a. til Storstad (2010) og Valtysson (2016) som omtales i avsnittet nedenfor.

I kommunesektoren ses satsing på kultur vanligvis som et virkemiddel for å nå andre mål. Kommunene har som hovedregel ikke formulert mål eller virkemidler for å understøtte kunst eller kunstnere ut fra kunstens egenverdi. Vi vil her bemerke at vi oppfatter at instrumentalisering og prinsippet om «armlengdes avstand» ofte omtales som motsatte prinsipper. Ingen av undersøkelsene vi har sett belyser om kommunene praktiserer prinsippet om armlengdes avstand. For eksempel kan en kommune se satsing på teater eller utsmykning av offentlige bygg som virkemiddel for stedsutvikling uten å se det som legitimt å gripe inn i kunstneriske valg knyttet til satsingene. Man kan dermed se satsing på kultur som virkemiddel for andre mål, samtidig som man åpner for kunstnerisk frihet og vektlegger kvalitet.

Storstad (2010) viser at kultur ganske ofte brukes som virkemiddel for å fremme ulike mål på andre områder. Det mest vanlige er at kultur brukes som virkemiddel for å fremme turisme og reiseliv. Nær

36 prosent av de som besvarte spørreundersøkelsen oppga at kultur i stor eller svært stor grad ble brukt på denne måten. Over halvparten av kommunene svarte tilsvarende om kultur som virkemiddel for steds-/byutvikling og/eller oppvekst og utdanning. Videre var det et klart flertall (rundt to av tre) som svarte at kultur i økende grad var blitt brukt som virkemiddel på disse feltene de siste fem årene fram til 2008. Hva kultur brukes til varierer mellom små og store kommuner. Små kommuner er mest aktive i å bruke kultur til å fremme turisme, mens store kommuner heller vektlegger kultur som virkemiddel for stedsutvikling. De kulturansvarlige i kommunene mener politikerne i større grad enn dem selv vektlegger kultur som virkemiddel. Men vår spørreundersøkelse tyder ikke på at det er noen sterk interesse motsetning mellom de kulturansvarlige og politikerne å dette feltet.

Kangas (2016) er en analyse av kulturpolitikken i finske kommuner. Analysen bygger i hovedsak på en spørreundersøkelse blant kommuner om innretningen av kommunenes kulturpolitikk og hvordan den er knyttet opp mot den nasjonale politikken formulert på sentralt nivå. Analysen tyder på at kulturpolitikken i kommunene er knyttet opp mot mål for velferd, ivaretagelse av kulturarv, kommunens attraktivitet som bosted, økt deltagelse i kulturaktiviteter blant barn og unge og styrking av tilhørighet og stolthet. Støtte til kunstnere og kunstproduksjon står svakt som selvstendig mål. Kangas (2016) finner at de målene kommunene oppgir for kulturfeltet kan knyttes til nasjonale mål, men mens stimulering av profesjonell kunstproduksjon er et framtrødende mål på nasjonalt nivå, nevnes det bare sporadisk av kommunene.

Valtysson (2016) er en studie av kulturpolitikken i nordiske hovedsteder. Analysen er basert på planer, strategier, mv. som omhandler kulturfeltet. Reykjavik og København har begge utviklet selvstendige kulturpolitiske visjoner som er behandlet av bystyret. Verken Helsingfors, Oslo eller Stockholm har tilsvarende dokumenter, men har strategier som også omfatter kulturfeltet samt handlingsplaner og andre dokumenter for kulturfeltet spesielt. Beskrivelsen av kulturpolitikken i Oslo er basert på årsrapporter fra «kulturavdelingen» samt byrådets budsjettforslag for 2014 og -15. Oslo har i mindre grad enn de andre hovedstedene formulert visjoner for kulturfeltet. I tilknytning til beskrivelse av tiltakene, omtales mål for likhet, tilgang, deltagelse og «kulturopplæring» (Cultural education). Kulturavdelingen legger vekt på sine roller som organisator, utvikler og samarbeidspartner for et mangfoldig og innovativt kunst- og kulturliv samt som premissleverandør for andre tjenesteområder og beskytter av kultursektorens interesser.

En annen tendens er at storbyenes kulturpolitikk for en stor del har preg av instrumentalisering ved at kulturpolitikken ikke bare sikter mot å skape og gjøre kulturuttrykk tilgjengelige, men å understøtte velferdspolitiske eller andre økonomiske mål. Beskyttelse eller stimulering av kulturaktørene (the creative class) er ikke vektlagt.

Aagedal et.al. (2009) dokumenterer et forskningsprosjekt om utvikling i lokalt kulturliv. Tre steder er brukt som case: Drammen, Kirkenes og Storås. I prosjektet dokumenteres endringer i kulturlivet og årsaker og virkninger drøftes. De to første er kommuner som hadde opplevd sterk avindustrialisering. Forskerne drøfter satsing på kultur som et svar på krise, både for å bygge en ny identitet som kan avløse identiteten som industristed, men også satsing på kultur som næring. Storås er et eksempel på noe forskerne ser på som en trend: satsing på begivenheter innenfor kulturlivet (f. Storås-festivalen). I forskningsprosjektet ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant kultursjefer (ev. ledere av enheter med ansvar for kultur). Et klart flertall (80 prosent) svarte at festivaler og lignende begivenheter ikke erstatter andre former for kulturliv, men heller fungerer som stimulans. Festivaler har

ofte et klart kommersielt preg med profesjonelle utøvere. Likevel sier 3 av 4 kultursjefer at festivaler er avhengige av bidrag fra frivillige. Man kan dermed ikke se festivalene som adskilt fra frivillig kulturliv. Prosjektet omhandler også arenaer. Forskerne dokumenterer vekst i nye typer arenaer, i tillegg til de tradisjonelle som samfunnshus, kirker, bibliotek og museer. Men mye av veksten i bruk av arenaer skjer på de tradisjonelle arenaene, delvis ved at de fornyer seg slik at de brukes til andre aktiviteter enn tidligere - «museer og bibliotek er blitt opplevelses sentre».

Aagedal et.al. drøfter også legitimering av satsing på kultur. De finner at kultur som næring sjelden er grunnlaget for satsing fra kommunenes side. De viser bl.a. til at kultursaker sjelden (i 15 prosent av kommunene) behandles sammen med saker knyttet til næringsutvikling og langt oftere sammen med utdanning (34 prosent).

Storstad (2010) viser hvordan de kulturansvarlige beskriver det lokale kulturlivet ved å velge mellom ulike karakteristikk. De begrepene flest krysset av på var dugnadsbasert (88 prosent), mangfoldig, folkelig, tradisjonelt og lokalpatriotisk (47 prosent). 23 prosent krysset av på profesjonelt, mens under ti prosent valgte begreper som nasjonalt, nyskapende, kommersielt, høykulturelt, mv. Men på spørsmål om endringer de siste fem årene er bildet ganske annerledes. Da er det mangfoldig, profesjonelt, nyskapende og kommersielt som scorer høyest, mens dugnadsbasert og tradisjonelt er blant karakteristikkene som færrest valgte for å beskrive endringene. På spørsmål om hva som har vært de mest markante trendene de siste fem årene, nevner flest høyere tekniske krav til utstyr og lokaler samt mer samarbeid mellom amatører og profesjonelle.

Hylland og Haugsevje (2019) er en studie av kulturpolitikk og -tiltak overfor unge i Drammen. De drøfter også hvilken forståelse av kulturens rolle som ligger til grunn for kommunens politikk på feltet. De argumenterer for at skillet mellom kultur som mål og som middel framstår som lite relevant i denne situasjonen. Kulturuttrykk oppstår gjennom samvær mellom barn og unge, og kulturaktiviteter kan være middel for å skape samvær. Derfor framstår kultur både som mål og middel. Men de viser også at det er forskjeller mellom ulike typer tiltak og aktiviteter: I drift av en fritidsklubb er samvær hovedmålet og kultur en bonus, i kulturskolen er det nærmest motsatt. Denne vektleggingen gjenspeiles også i hvordan ansvaret for aktivitetene er forankret i kommunens organisasjon (kultur/oppvekst). Et annet hovedfunn er at de ulike kommunale tiltakene og virkemidlene er tett koblet sammen. De henger også sammen med andre typer mål og tiltak, herunder pedagogiske og sosiale.

Storstad (2010) framhever følgende funn fra sin analyse: Økt bruk av kultur som virkemiddel, økt bruk av nye og utradisjonelle arenaer, vekst i begivenhetskultur og ny rolle for kommunene i styring og tilrettelegging (fra government til governance). Med det siste punktet menes at kommunenes hovedrolle ikke lenger er å drive kulturaktiviteter, men å legge til rette for at andre kan drive. Dette kan innebære økt kommersialisering og kanskje mindre styringsmuligheter for kommunene. På den ene siden kan dette ses som demokratiserende, på den andre siden kan det gjøre at ressurssterke grupper får dominere kulturtilbudet.

Michnik (2015) er dokumentasjon av hva som er de viktigste kulturpolitiske utfordringene for kulturpolitikk i kommuner og hvordan disse er forsøkt løst. Studien er basert på dokumentstudier og intervjuer med 22 kulturpolitikere i utvalgte kommuner i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Metoden i prosjektet innebar at informantene fritt kunne formulere sine utfordringer og løsninger.

Dette gjør det vanskelig å definere hva som er de vanligste utfordringene og løsningene. En konklusjon er at det er ganske mange som oppfatter demokratiseringsmål, dvs. å få størst mulig deltagelse i kulturaktiviteter, som en hovedutfordring. En del andre savner en klar strategi eller annen form for ramme for kulturpolitikken. Det er også om lag en av fire som nevner knapphet på kapasitet til å utforme og gjennomføre kulturpolitikken, noe som drøftes i sammenheng med funn som tilsier at kulturpolitikken bør bli mer lokal. Ulike former for samhandling og med mange ulike aktører, både lokalt, regionalt og nasjonalt, er den typen løsning som nevnes av flest.

### 2.1.2 Barne- og ungdomskultur

Litteraturstudien viser at det er gjort svært lite forskning på barne- og ungdomsfeltet i Norge, så vel som i andre land som vi liker å sammenlikne oss med (Oxford Research 2021). På lokalt plan finner barn og unges møter med kultur som regel gjennom frivillig sektor, kulturskole, UKM og den kulturelle skolesekken (DKS). Hvor de tre siste mer eller mindre inngår som en oppgave som kommunene har ansvar for.

På oppdrag av Utdanningsdirektoratet har Telemarksforskning i samarbeid med forskere på NTNU utarbeidet et kunnskapsgrunnlag om kulturskolen (Berge, Angelo, Heian og Emstad 2019). Forskerne finner at kulturskolen er et felt preget av stor variasjon: Variasjonen mellom kommunenes kulturskoletilbud er stor. 60 prosent av kommunene tilbyr et breddetilbud, 64 prosent et kjernetilbud og 53 prosent tilbyr fordypning. Små kommuner brukte i perioden 2010-2017 mellom 450 til 700 kroner per innbygger på kulturskole, mellomstore kommuner brukte 205-450 kroner, mens store kommuner brukte 220-270 kroner. Videre viser konklusjonene knyttet til barn og unges deltakelse i kulturskolen at;

- Kulturskolen er ikke for alle. Selv om betalingsviljen ofte er stor, er deltakelse i tilbudet styrt av pris, sammen med foreldrenes utdanningsnivå.
- Barrierer for deltakelse kan være dårlig tilgjengelighet, lav verdsetting av kulturaktiviteter i enkelte samfunnsgrupper, ventelister, konkurranse med andre fritidstilbud, uhensiktsmessig undervisningstidspunkt og logistikkutfordringer.

Med skolen som arena er DKS en unik møteplass for barn og unges møter med kunst og kultur og som realiseres på tvers av kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå. DKS har blitt evaluert og forsket på jevnlig. Til tross for dette er det ikke noen forskning som har kunnet isolere effekten av tiltaket hverken pedagogisk, sosialt eller økonomisk. I et utredningsnotat trekker Breivik og Christophersen regionenes og kommunenes tilnærming til DKS frem som et dilemma som har eksistert fra DKSens begynnelse, og som fremdeles gjør seg gjeldene (Breivik og Christophersen 2012). De særegne regionale forutsetningene og fortolkningene gjenspeiler seg i et mangfold blant kommunene. Det gjør det utfordrende å snakke om en enhetlig kulturell skolesekk. En snakker snarere om en rekke «skolesekker» med lokale fortolkninger. Samtidig eksisterer det spenninger mellom ønskene om en sterkere nasjonal styring og ønsker om sterkere lokal/regional selvråderett.

I 2016 - 2017 evaluerte Oxford Research direktekommuneordningen i DKS (Oxford Research 2017). Direktekommuneordningen er en ordning hvor kommuner på visse betingelser får ansvaret for hele tilbudet i DKS for sine grunnskoleelever. I dag finnes det 12 «direktekommuner» i Norge.



Undersøkelsen konkluderer med at de kommunene som har utstrakt samarbeid med skolene på plass, både når det gjelder elevinvolvering, organisering og programmering, er de som leverer best i henhold til målsettingene. Rapporten konkluderer videre med at små og desentraliserte direktekommuner får mindre «skolesekk» for pengene, og at det er en forutsetning at direktekommuner har ett visst innbyggertall og sentralitet for at elevene skal oppleve høy kvalitet på tilbudene og, ikke minst, god tilgang til DKS-tilbud.

Ung Kultur møtes (UKM) er en tjeneste som svært mange kommuner arrangerer. Men tjenesten er lite forsket på. En rapport fra Agderforskning presenterer resultater fra en kartleggingsundersøkelse om barn og unges forhold til UKM i ungdomsskoler og i den videregående skoler i Kristiansand (Hauge og Lind 2016). I undersøkelsen konkluderes det med at man i registerdata fra [www.ukm.no](http://www.ukm.no) kan spore en segregering blant unge i urbane og rurale strøk. UKM ser ut til å være et bygdefenomen heller enn et storbyfenomen. Jenter i større grad enn gutter deltar på UKM som tilskuer. Som utøvende deltakere har jenter og gutter nærmest lik deltakelsesprosent. Både kommunene og fylkene vil kunne tjene på et tettere samarbeid om barn og unges kulturelle arenaer. I tillegg til sosiale medier er skolene, ungdomsklubber og kulturskolen viktige arenaer for å motivere flere unge til å delta på UKM.

### 2.1.3 Virkning av kultursatsing

Vi har funnet lite forskning og andre analyser rettet mot å belyse virkninger av kommunenes kulturpolitikk, men det finnes enkelte unntak. Ingen av studiene vi har funnet belyser bredden i mål og virkemidler som man gjerne finner i kommunene. Studiene gjelder enten partielle mål (se f.eks. Vareide 2012 eller Danielsen 2008) eller deler av virkemidlene (f.eks. Hauge 2014).

Danielsen (2008) analyserer hvordan kulturpolitikken i Norge har påvirket publikum, dvs. hvordan satsingen på å sikre lik tilgang til kultur har påvirket befolkningens bruk av kultur. Artikkelen viser at det er små forskjeller mellom by og land både i befolkningens tilfredshet med kulturtilbudet der de bor og i faktisk bruk av en del kulturgoder (eksempel: Andel som har vært på klassisk konsert siste år). En del andre typer kulturattraksjoner blir mer besøkt av de som bor i sentrale strøk. Bedre tilgjengelighet til kulturbegivenheter er ikke den eneste forklaringen på dette. Man ser at bruk av kulturtilbud henger sammen med inntekt og utdanning, noe som også forklarer forskjeller i kulturbruk mellom by og land. Man finner også store forskjeller mellom ulike bydeler i Oslo i bruk av kulturtilbud. Reiseavstand til kulturbegivenhetene kan ikke forklare dette. Kangas og Sokka (2015) analyserer hvem som har og ikke har tilgang til kulturaktiviteter i Finland og hvordan politikere, forvaltningen og kunstnere kan stimulere til deltagelse i kulturaktiviteter. De gjengir en del tiltak som er blitt gjennomført i forsøk på styrking av kulturdeltagelse i utvalgte finske kommuner.

Vareide (2012) er en analyse av om kulturaktiviteter øker en kommunenes attraktivitet. Dette belyses gjennom en statistisk analyse av ulike typer data for norske kommuner. Nivået på kulturaktiviteter måles gjennom Norsk kulturindeks, som Telemarksforskning sammenstiller hvert år. Attraktivitet måles gjennom netto tilflytting. I tillegg til kulturindeksen, inngår også en rekke andre variabler som «forklaringsfaktorer» for netto tilflytting. Disse variablene skal fange opp andre drivkrefter for tilflytting, som f.eks. vekst i antall arbeidsplasser. De finner ingen statistisk sikker sammenheng mellom kulturindeksen og netto tilflytting verken før eller etter kontroll for andre kjennetegn ved kommunene, men finner likevel ikke grunnlag for å konkludere om kulturlivet gjør kommuner mer attraktive som bosted. Dette funnet er i tråd med hva en tidligere nordisk studie av den såkalte Florida-effekten finner (Andersen et al, 2010), at kulturelle faktorer skulle bidra til å øke steds

attraktivitet som flyttemål. Forfatterne finner få tegn til at så er tilfelle med et mulig unntak for de aller største nordiske byene, i praksis hovedstedene og et par nummer-to byer,

Hauge et.al. (2014) analyserer virkemidlene for musikk- og filmbransjene i Trøndelag. De finner blant annet at det er færre aktører som forvalter virkemidlene på filmområdet enn på musikkområdet. Dette gir bedre samordning og gjør det enklere for aktøren i filmbransjen å tilpasse seg virkemidlene og forvaltningen.

Bygge og Isaksen (2007) viser hvordan fylkeskommunene arbeidet med kulturnæring. De viser at satsingen hadde økt årene før. Satsingene hadde ofte blandede mål, dvs. sysselsetting/næringsutvikling og stedskvalitet. Ofte er det hensynet til reiseliv som ligger bak satsingene. De finner at det vanlige er ganske åpne satsinger uten klarere grenser for hva slags virksomhet som kan støttes og uten at satsingen er bundet til bredere strategier (f.eks. for turisme eller stedsutvikling).

Hauge et.al. (2018) er en nullpunktsanalyse for evaluering av regjeringens satsing på kulturell og kreativ næring. Rapporten er i hovedsak deskriptiv. Den viser bl.a. at kommunesektoren står for en beskjeden andel av offentlig finansiering av næringen. Det er Innovasjon Norge og Skattefunn som dominerer som finansieringskilder. I 2017 lå fylkeskommunenes bidrag ligger på om lag samme nivå som Kulturrådets. Regionale forskningsfond var en viktigere kilde.

#### **2.1.4 «Festivalisering»**

Vi har funnet en del eksempler på at økt satsing på festivaler er en viktig tendens i kommunenes kulturpolitikk. Det er ulike oppfatninger av om dette er fornuftig og bra eller en fare. Det er blitt advart mot at festivaler kan fortrenge andre kulturtiltak.

Storstad (2010) fant at tre av fire kommuner som besvarte spørreundersøkelsen i prosjektet hadde hatt et arrangement som kunne kalles festival i løpet av 2007. Undersøkelsen tyder ikke på at de kulturansvarlige mener at det er for sterk satsing på festivaler eller at festivalene fortrenge andre tiltak. Et stort flertall oppgir også at festivaler er viktige for mobilisering av frivillige.

Henningsen et.al. (2017) viser at sammensetningen av kommunenes kulturutgifter er endret over tid. Støtte til drift av institusjoner har fått redusert betydning, mens utgifter til festivaler og andre «begivenheter» samt kulturhus har økt. De tolker dette både som et utslag av endret vektlegging i kommunene, men også som et resultat av omlegging av statlige støtteordninger. Flere andre kilder understøtter at det har skjedd en slik utvikling, men årsaker og virkninger er mindre analysert og forstått.

Mangset et.al. (2017) viser at en del av konklusjonene om veksten i omfanget av festivaler bygger på et tvilsomt grunnlag, herunder en tolkning av at kommunenes «andre utgifter» til kultur for en stor del er knyttet til festivaler. De finner at kommunenes støtte til festivaler ser ut til å ha falt i perioden 2008-16. De viser også til undersøkelser som tyder på at det i samme periode er blitt flere som har vært på festival, men at veksten kan ha stoppet opp rundt 2010.

## 2.2 Organisering

Det er mange aspekter ved «organisering» av kommunenes arbeid med kultur. De aspektene som har vært best kartlagt er om det er en egen enhet for kultur, om det finnes en leder med dedikert ansvar på feltet og om det er etablert et utvalg med samlet ansvar for kulturfeltet. Forhold som vi mener, kan være interessante. Det som er mindre kartlagt er om det skjer samarbeid med andre aktører (enn kommunepolitikere og ansatte i forvaltningen) og eventuelt samhandlingens form og innhold. Aktuelle samhandlingspartnere kan være kommersielle aktører på kulturfeltet, frivillige organisasjoner på kulturfeltet samt fylkeskommunen og andre kommuner.

Agedal et.al. finner at andelen av kommunene som hadde egen kulturetat falt fra 60 prosent i 1994 til 43 prosent i 1998. Andel av kommunene som organiserte arbeidet med kultursaker sammen med andre saker (gjerne utdanningsaker) økte fra 17 til 44 prosent i samme periode.<sup>1</sup> Det er nærliggende å se omorganiseringen i sammenheng med nedbygging av øremerkede statlige tiltak.

Storstad (2010) bygger på en spørreundersøkelse til alle kommuner. Den ble gjennomført i 2008. I tillegg brukes undersøkelser fra 1990-tallet som sammenligningsgrunnlag for å få fram endringer over tid, og data fra SSB trekkes inn for å analysere sammenhenger mellom svarene og kjennetegn ved kommunene. Undersøkelsen gir informasjon bl.a. om organisering av arbeidet med kultursaker i kommunene, om utgiftene til kultur og sammenhengen mellom ressursbruk og organisering.

Storstad finner at sentrale kommuner med konsentrasjon av befolkningen i tettsteder og høye frie inntekter bruker mest på kultur. Det er også en sammenheng mellom utgiftene og det å ha et eget kulturutvalg. Hun finner at der kommuner har organisert seg med politiske utvalg for ulike typer saker, hadde halvparten av kommunene ikke et utvalg med kultur i navnet. Fem prosent hadde et eget kulturutvalg, mens de øvrige hadde utvalg som behandlet kultursaker sammen med andre saker. Det klart vanligste (over halvparten av de som hadde slik organisering) behandlet kultursaker sammen med oppvekst/barn og unge. Kultursjefene var mest fornøyd med organiseringen av arbeidet med kultursaker i de kommunene som hadde et eget kulturutvalg. Det var bare mindre forskjeller i tilfredshet mellom de andre organisasjonsmodellene som var basert på funksjonsorganisering eller organisering med hovedutvalg for ulike tjenesteområder) Videre var de ansvarlige for kultur mest fornøyde der det var etablert en egen kulturetat i forvaltningen. De var også ganske fornøyde der kulturfeltet var samlet, men sammen med et annet tjenesteområde og der kultursaker ble behandlet av sentraladministrasjonen. Minst fornøyde var kulturansvarlige i kommuner der kultursaker var fordelt på flere andre enheter. Graden av tilfredshet økte klart med kommunestørrelse, men det skyldes at også organiseringen avhenger av størrelse.

Miland og Kleppe (2019) er i hovedsak beskrivende. Hovedtemaet i studien er organiseringen av kommunes arbeid med kultur. Den bygger i hovedsak på en spørreundersøkelse i kommunene, koblet mot data fra Kostra. Kartleggingen tyder på at det er få kommuner (2,7 prosent av de som svarte) som har et eget hovedutvalg for kultur. Dette spørsmålet har vært dekket i flere tidligere kartlegginger, noe som gir en viss mulighet for å analysere tidsutviklingen. Miland og Kleppe siterer undersøkelser som viser at i 1994 hadde 77 prosent av kommunene hovedutvalg for kultur. I 1998 17 prosent og i 2008

---

<sup>1</sup> Agedal oppgir et upublisert foredrag av Per Mangset som kilde

5,6 prosent. Nedgangen ser altså ut til å fortsette. Miland påpeker at problemet med sammenligningen er at det har vært en betydelig endring over tid i den grunnleggende logikken i kommunenes organisering, herunder i bruk av utvalg organisert etter tjenesteområder. Blant kommunene som har en slik organisering ser det ut til å være en økning i andelen kommuner som har et utvalg med kultur som en del av navnet. Storstad (2010) fant slike utvalg i 50 prosent av kommunene, mens Miland og Kleppe finner 66 prosent. Begge de nevnte typene utvalg er mer vanlige i store enn i små kommuner.

Miland og Kleppe finner at 85 prosent av de som har besvart undersøkelsen har «kultur» som en del av navnet på sin stilling. 60 prosent har ikke navn på andre typer tjenester eller områder i stillingsbetegnelsen. 10 prosent av de som svarte oppga at navnet på enheten de arbeidet i, ikke hadde kultur i navnet. Miland konkluderer med at disse kommunene ikke kan sies å ha en kulturenhet. 40 prosent arbeidet i en enhet som ikke hadde andre tjenesteområder enn kultur i navnet, mens omtrent like mange hadde kultur og andre områder i navnet (f.eks. «Oppvekst og kultur»). I rapporten siteres tidligere undersøkelser som tyder på at andelen av kommunene med egen kulturenhet har falt fra 61 prosent i 1994 via 46 prosent i 2010 til 39 prosent i 2019.

Miland og Kleppe finner at 36 prosent av kommunene har et planverk for kulturfeltet. Noe flere har planverk som dekker idrett og kulturminner. Slike planverk er langt vanligere i store enn små kommuner.

Miland og Kleppe analyser sammenhengen mellom kommunenes utgifter til kultur (per innbygger) og ulike variable fra spørreundersøkelsen. De finner at utgiftene samvarierer positivt med om kommunen har en kulturplan og kulturhus og med nivået på frie inntekter, mens de reduseres hvis det er organisasjonsmessige trinn mellom øverste administrative nivå og enheten med ansvar for kultur. Dataene gir ikke grunnlag for å avdekke årsaksforhold mellom faktorene.

Miland og Kleppe finner at 55 prosent av kommunene finansierer deler av kulturbudsjettet med søkbare prosjektmidler fra fylkesmannen, departementer, direktorater eller private stiftelser. Blant de som de som mottar slike midler, oppgir 24 prosent at prosjektmidlene utgjør over 10 prosent av finansieringen av kulturfeltet. Vel en av tre kommuner oppgir at de har et kulturråd, musikkråd eller lignende som samler frivillige aktører til et felles forum på kulturfeltet og som legger til rette for a kultursektoren i større grad kan opptre samlet, slik man ser innenfor idrett. Denne typen råd er langt vanligere i store enn i små kommuner.

Proba (2018) omhandler bl.a. hvordan man kan kanalisere tilskudd til det frivillige kulturlivet. I dag kanaliseres det meste av den statlige støtten til frivillige på kulturfeltet direkte fra nasjonalt nivå til lokale lag og foreninger på basis av objektive kriterier (momskompensasjonsordningen og tilskudd basert på antall lag og medlemmer). Prosjektet omhandler alternative forvaltningsmodeller basert på regionalisering av forvaltningen. Analysen er hovedsakelig basert på intervjuer med ulike aktører i forvaltning, organisasjoner og kulturliv. Det tegnes et bilde av stor variasjon i graden av samhandling på lokalt nivå, både med kommunen og andre aktører i kulturlivet. I noen kommuner er det etablert fora hvor representanter for det frivillige kulturlivet møter med kommunen. Det finnes også regionale/fylkeskommunale strukturer, men de ser ikke ut vil å spille noen stor rolle på dette feltet, og det er lite støtte i det frivillige kulturlivet for å gi fylkeskommunene en rolle. Men det er samtidig bred støtte for at det frivillige kulturlivet bør organisere seg bedre på et sub-nasjonalt nivå, bl.a. for å øke sin gjennomslagskraft. Aktørene i det frivillige kulturlivet beskriver en ganske omfattende

samhandling med profesjonelle kulturaktører, ofte ved at de frivillige kjøper tjenester fra de profesjonelle, f.eks. som dirigenter, instruktører og liknende. De fleste kommunene som er intervjuet, oppgir at de samarbeider med andre kommuner om kulturtiltak bl.a. i tilknytning til øvingslokaler og festivaler.

### 2.2.1 Kompetanse

Oxford Research (2018) inneholder en kartlegging av kompetanse innenfor kulturenhetene i fylkeskommunene. Hovedkonklusjonen er at kompetansen er høy. 90 prosent har høyere utdanning og 55 prosent har mastergrad, de fleste innenfor humanistiske eller estetiske fag. Videre kartla prosjektet hvilke kompetansebehov fylkeskommunene hadde. Behovene springer ut av en forventning om hvilken rolle de skulle spille i framtiden.

Miland og Kleppe (2019) inneholder også en kartlegging av antall ansatte i kommunene som arbeider med kultur og deres utdanningsbakgrunn. Avgrensningen av arbeid med kultur vanskeliggjøres av at mange kommuner forvalter kultur sammen med andre oppgaver, herunder idrett, fritidsklubber og frivillighetssentraler. I rapporten anslås det at kommunene i gjennomsnitt bruker 2,1 årsverk på kultur, 1,0 i små kommuner og 5,4 i store (Oslo er holdt utenfor). Blant lederne og de ansatte i kulturenheten er det henholdsvis tre og ti prosent som ikke har noe høyere utdanning. 40 prosent av de ansatte og 48 prosent av lederne har høyere utdanning på høyt nivå. Utdanningsnivået er lavest i små kommuner. 57 prosent av de ansatte og 68 prosent av lederne har utdanning i kulturstudier, humanistiske fag eller kunsthøgskolefag.

## 2.3 Forholdet til nasjonal kulturpolitikk

Man kan se for seg en rekke ulike virkemidler for å knytte kommunenes og fylkeskommunenes til den nasjonale kulturpolitikken. I dag skjer dette bl.a. ved at det legges klare statlige føringer på arbeidet bl.a. knyttet til bibliotek, kulturskoler, kulturminner, muséer med mer. Kommunal sektor har oppgaver på disse områdene, men innenfor ganske stramme rammer. Det er imidlertid et utbredt samarbeid innenfor de enkelte fagområdene. Samtidig er det grunnlag for å stille spørsmål om hvor mye reell politisk samhandling det er. Føringer gjennom lovverk, og krav om medfinansiering tilfredsstillende neppe en vanlig definisjon m samarbeid. Tvert imot, dette er i stor grad virkemidler for å få gjennomført statlig politikk, og er i begrenset grad innrettet for å realisere og legge til rette for politikktutvikling på tvers av nivåene. En reell nasjonal politikk krever samhandling og tillit begge veier.

Videre forvalter Kulturdepartementet og direktorater tilskuddsordninger med krav om lokal medfinansiering. Frivillige organisasjoner får statlige tilskudd uten krav om lokal medfinansiering, men i praksis får organisasjonene også lokal finansiering, men uten statlige føringer.

I tillegg til samhandlingen som skjer i dag, kan man se for seg en rekke ulike andre former for dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåene om en nasjonal politikk. Én modell som har vært påtenkt er å overføre ansvar for en del statlige oppgaver til fylkeskommunene. Dette har i hovedsak stoppet opp. Mye av litteraturen om forholdet mellom statlig, regional og lokal kulturpolitikk refererer til den svenske Kultursamverkansmodellen. Vi presenterer derfor først hovedtrekkene i modellen og erfaringene med den.

### 2.3.1 Kultursamverkansmodellen

Modellen er et system for samhandling mellom nasjonale og regionale myndigheter. Regionale myndigheter har gjennom modellen fått ansvar for å fordele en del kulturmidler som tidligere ble forvaltet av staten. I 2015 ble om lag 11 prosent av statlige kulturmidler forvaltet på regionalt nivå gjennom denne modellen. Modellen skal oppnå to mål:

- e) Nasjonale kulturpolitiske mål
- f) Regionale prioriteringer og mål

Modellen innebærer at regionene skal utarbeide treårige kulturplaner. Formelt sett søker de så staten om tilskudd til å gjennomføre disse planene. Regionene vet hvor store midler de vil kunne få. Bl.a. videreføres i hovedsak en regional fordeling av midlene fra tiden før modellen ble etablert. Modellen gir dermed regionene en viktig strategisk rolle gjennom både å ha ansvaret for planene og forvaltningen i ettertid. Regionenes innflytelse svekkes ved at det stilles en del krav til planene, herunder om at de skal videreføre visse satsinger, f.eks. på biblioteks- og museumsfeltet. Dermed er handlingsrommet ganske begrenset. Mesteparten av de statlige midlene som forvaltes av regionene gjennom denne modellen går til institusjoner og ikke til tidsbegrensede prosjekter. For regionene er det vanskelig å skaffe seg handlingsrom gjennom å redusere finansieringen til institusjonene. I tillegg kommer at den statlige støtten som kanaliseres gjennom modellen er blitt noe redusert over tid, mens regionenes egenfinansiering har økt. Økningen i regionenes bidrag tilskrives at regionenes strategiske rolle har skapt økt engasjement for kulturpolitikk blant politikere på regionnivå.

Det er lite som tyder på at befolkningen er blitt mer opptatt av kulturpolitikk eller at modellen har gitt vesentlige praktiske konsekvenser for utforming eller prioritering av kulturtiltak. Man kan ikke si at modellen har påvirket måloppnåelsen på nasjonalt nivå, og heller ikke at man har fått en reell regionalisering av kulturpolitikken. Myndighet för kulturanalys (2020) referer til forskning som snarere tyder på at modellen har gitt statlig styring gjennom at kulturplanene, som statlige organer har innflytelse på, også omfatter bruk av det regionale nivåets egne midler. Enkelte ser modellen hovedsakelig som et byråkratiserende tiltak ved at den leder til mye dialog og planlegging, men uten bedre utnyttelse av kulturmidlene eller styrking av måloppnåelsen på kulturfeltet.

Myndighet för kulturanalys (2020) konkluderer bl.a. med at Kultursamverkansmodellen har bidratt til økt oppmerksomhet om kulturfeltet og kulturpolitikk, samt til mer omfattende dialog om kultur mellom ulike typer aktører, men at regionenes handlingsrom er ikke blitt styrket. En stor del av regionenes kulturutgifter viderefører finansiering av faste kulturinstitusjoner. For regionene framstår det som risikofyllt å kutte sine bidrag til institusjonene. De har ikke sikkerhet for at de vil få like store statlige bidrag hvis de reduserer støtten til institusjonene.

### 2.3.2 Regionalisering

Blomberg (2012) påpeker at regionalisering av kulturpolitikk strider mot målet om lik tilgang til kulturgoder. Statlige myndigheter ses som garantist for nasjonal likebehandling.

Henningsen og Blomberg (2017) er en analyse av reformer i organiseringen av kulturpolitikken i Norden. Kultursamverkansmodellen, som ble etablert i Sverige i 2011, brukes som case. Analysen konkluderer med at omorganiseringer har gitt få praktiske resultater. Manglende «medborgerlig innflytelse» pekes på som én årsak. Utgangspunktet er forskning som konkluderer med at de

skandinaviske landene har hatt en ganske parallell utvikling av kulturpolitikken som er preget av to «spor»: 1) Statlige institusjoner som skal produsere og spre kunst med høy kvalitet og 2) å støtte opp under folkelig kultur med deltagelse som et sentralt mål og med nær tilknytning til velferdspolitiske begrunnelser. Staten forvalter virkemidlene for det første sporet, mens kommunene (og til dels fylkeskommunene) har ansvar for mye av virkemidlene i det andre sporet. I Norge og Sverige har det regionale nivået (fylkeskommunene) en del virkemidler, herunder delt finansieringsansvar med staten for en del kulturinstitusjoner. I Finland er tilsvarende institusjoner i hovedsak finansiert av staten<sup>2</sup>. I Danmark har man ikke lenger et regionalt forvaltningsnivå, men likevel er det en regional kulturpolitikk basert på avtaler mellom staten og grupper av kommuner («kulturregioner»).

Henningsen og Blomberg trekker fram en rekke faktorer som de mener kan forklare hvorfor det er svært vanskelig å gjennomføre reelle kulturpolitiske reformer. Blant faktorene er at det er en bred politisk konsensus om kulturpolitikken og liten interesse blant velgerne. Dermed får aktørene innenfor kulturfeltet – både embetsverk, administratorer og utøvere - stor innflytelse, noe som virker konserverende. Forsøket på å skape reelle endringer gjennom Kultursamverkansmodellen illustrerer dette, mener forskerne.

Proba (2016) er en analyse og drøfting av hvordan man kan etablere en hensiktsmessig organisering av forvaltningen gitt at man skal overføre oppgaver fra staten til fylkeskommunene på kulturfeltet. Gjennom intervjuer og eksisterende litteratur belyses virkninger av tre ulike forvaltningsmodeller:

1. Øremerking av kulturmidler og kanalisering gjennom regionale kulturfond
2. En modell inspirert av Kultursamverkansmodellen
3. Ingen organisatoriske endringer, bortsett fra overføring av ansvar og økning i fylkeskommunenes frie inntekter

En del av informantene i undersøkelsen peker på behov for bedre dialog mellom forvaltningsnivåene og for å etablere bedre samordning på tvers ulike mål og virkemidler, men utenom representanter for fylkeskommunene er det generelt en skepsis til overføring av ansvar til fylkeskommunene.

Oxford Research (2018) er knyttet til den da påtenkte regionreformen. Rapporten omhandler hvilke oppgaver fylkeskommunene kunne få, hva som skal til for at de skal kunne fylle sin rolle og hvordan man kan organisere forvaltningen på kulturfeltet. Prosjektet er basert blant annet på en spørreundersøkelse blant ansatte i fylkeskommunene og intervjuer med ulike aktører i forvaltningen og kulturlivet. Det er en tendens til at informantene på statlig nivå er skeptiske eller negative til økt ansvar for fylkeskommunene, mens aktørene i kommunene er mer positive. I kommunene er det imidlertid ganske uklare forventninger til hvordan fylkeskommunene skal fylle en utvidet rolle. Fylkeskommunene selv er ganske samstemte i at de ser for seg en samfunnsutviklerrolle og en funksjon i samordning av politikk og tiltak overfor ulike sektorer. Fylkeskommunene ser videre for seg å ta en rolle i kompetanseutvikling, mobilisering og etablering av arenaer og prosesser for samarbeid. Oxfords kilder er mer positive til Kultursamverkansmodellen enn de som brukes av Henningsen og Blomberg.

---

<sup>2</sup> Finland har også regionale kulturråd som forvalter støtte overfor institusjoner og andre aktører på kulturfeltet, jf Proba-rapport 2019-10

Valtysson undersøker blant annet om de kulturpolitiske formuleringene vektlegger nasjonale kulturpolitiske mål, herunder nasjonal identitet eller om de sikter mot å understøtte en lokal identitet. Valtysson finner at flere av byene legger vekt på særegenheter som storbyer med kosmopolitisk preg og i mindre grad på det nasjonale og forbindelser til andre deler av landet: København er et visst unntak med fokus på Øresundsregionen, dvs. at de både ser på Københavns kultursektor i regional sammenheng. I dette tilfellet er også regionen internasjonal.

Kann-Rasmussen (2018) beskriver organiseringen av kulturpolitisk forvaltning i Danmark. I Danmark har regionnivået færre oppgaver enn de norske fylkene og de svenske länenene. De danske regionene har ingen forvaltningsoppgaver på kulturfeltet. Det er imidlertid etablert «kulturregioner» i form av at grupper av kommuner har gått sammen i avtaler med staten om kulturpolitikken i området. I 2017 var det inngått 13 slike avtaler. 81 av 98 kommuner deltok i en slik avtale. Det er stor variasjon i innholdet i avtalene, men med det fellestrekk at barne- og ungdomskultur inngår. Det kreves 50 prosent lokal finansiering. I dette kan det inngå bidrag fra både private og kommunen. Statens samlede bidrag til disse avtalene ligger på 20 mill. DKK i året, noe som må kunne karakteriseres som lite. Regjeringen vil vurdere endringer i denne ordningen.

## 2.4 Hovedtrekk

Litteraturen gir grunnlag for en del konklusjoner om kulturpolitikkenes rolle i kommunesektoren:

- I kommunesektoren ses kultur som et virkemiddel for å nå mål på ulike områder, herunder styrking av identitet og tilhørighet, stedsutvikling, livskvalitet/helse, turisme og annen næringsutvikling, mv.
- Fremme av kunstnere og god kunst ses ikke som selvstendige mål.
- Blant kunstnere og forvaltere av statlige virkemidler er det sterk motstand mot reell overføring av myndighet til andre forvaltningsnivåer
- I Norge og Finland er det ikke noen systemer for sammenknytning mellom den samlede kulturpolitikken på ulike forvaltningsnivåer. I Sverige har man gjennom Kultursamverkansmodellen etablert et slikt system
- I Norge er det en tendens til at kulturfeltet i større grad forvaltes sammen med andre tjenesteområder og i mindre grad som et selvstendig politikkområde



### 3. «Vi er stolte av kulturen vår»

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan kulturfeltet er forankret i kommunenes planstrategier og som et politikkområde på linje med andre saksområder som helse, oppvekst, skole, næring og liknende. Kapitlet skal med andre ord bidra til å belyse problemstillingene;

- **Problemstilling 2:** I hvilken grad er kulturfeltet, og spesielt den kulturelle grunnmuren, forankret i kommunale planverk?
- **Problemstilling 3:** Hvor bevisst er kommunene på nasjonale kulturpolitiske mål i det lokale kulturarbeidet, og i hvor stor grad har de uttrykt en lokal eller regional kulturpolitisk retning?
- **Problemstilling 5:** Hvordan kommer kommunenes ambisjoner på kulturområdet til syne i plandokumentene?

Tidligere forskning har vist at kulturfeltet blir håndtert politisk forskjellig fra kommune til kommune. Variasjonen finner man i kommunens kulturbudsjett, plassering av feltet i politiske utvalg, kommunens planverk og så videre. Lokal kulturpolitikk er også i mange tilfeller sterkt påvirket av enkeltpolitikeres engasjement og erfaring. Dette viser både at den lokale kulturpolitikken kan være sårbar dersom det ikke finnes dedikerte lokale politikere med ambisjoner og handlingskraft til å sette kultur på den lokale agendaen og prioritere kultur i budsjettene, men også hvordan handlingsrommet i kulturpolitikken gjør det mulig for enkeltpolitikere å utgjøre en forskjell. Muligheten til å prioritere kultur både opp og ned, skaper variasjon og gjør at lokal kulturpolitikk foregår i ulike organisatoriske og institusjonelle kontekster. Med det menes at kulturfeltet i kommunene både kan ha ulik formell styringsstruktur og organisering, men også at kulturfeltet er knyttet til ulike uformelle verdier, praksiser og politiske målsettinger. Eksempelvis vil kommuner med sterk frivillig sektor gjerne utvikle politikk som støtter oppunder disses frivillige lag og foreninger. En slik politikk vil institusjonaliseres i den kommunale organisasjonen og lett føre til en selvforsterkende tendens ved at institusjoner etablert for å realisere et politisk mål, vil reproducere målet som en sosial og politisk norm. I intervjuene er det flere eksempler på at kommunale aktører beskriver egen kommune som en idrettskommune, en musikk-kommune eller en revykommune. Dette er uttrykk for at kulturfeltet er en definerende del av den lokale identiteten. Samtidig gjør handlingsrommet kulturfeltet sårbart, for eksempel ved svak økonomi. I casestudiene kom det frem at dårlig kommuneøkonomi ofte oppleves som en av de største hindringer for prioritering av kulturfeltet. I krevende tider kan tjenester som ikke er lovpålagt bli nedskalert eller kuttet for å kunne levere på tjenester som er lovpålagt. I slike situasjoner er man igjen avhengige av lokalpolitikere som er overbevist om viktigheten og nytteverdien av kulturfeltet. Slik kan man si at driftige og drevne lokale kulturpolitikere er sentrale både i et utviklingsperspektiv når ny kulturpolitikk skal skapes, og i situasjoner hvor den eksisterende kulturpolitikken settes under press.

#### 3.1 Forankringen av kulturpolitikk

Dette avsnittet vil belyse hvordan ulike kommuner forankrer kulturfeltet politisk. I kapitlet tar vi først for oss hvordan feltet blir behandlet i politiske utvalg og styrer. Deretter diskuteres hvordan kulturfeltet blir behandlet i planverket.

### 3.1.1 Politisk organisering i kommunene

Kommuneloven skjelner mellom faste utvalg, komiteer og kommunestyrekomiteer. Den sentrale forskjellen dreier seg om sammensetting og avgjørelsesmyndighet.

Faste utvalg, er utvalg som opprettes for å jobbe med et nærmere avgrenset saksområde over tid. Faste utvalg trenger heller ikke tildeles avgjørelsesmyndighet, men dette har vært rådende praksis i mange år. Det enkelte kommunestyret bestemmer alene hvor mange slike utvalg som skal opprettes, hvilket område utvalget skal jobbe med og hvilken avgjørelsesmyndighet utvalget eventuelt skal ha. I 2016 hadde om lag 90 % av utvalgene avgjørelsesmyndighet (Monkerud et al. 2016). En modell med faste utvalg omtales ofte som hovedutvalgsmodell.

Det er kun kommunestyret som kan opprette kommunestyrekomiteer. Kommunestyret bestemmer antall og oppgaveportefølje. Komiteene er av permanent karakter, men også disse kan til enhver tid omorganiseres eller nedlegges hvis kommunestyret ønsker det. Kommunestyrekomiteer kan ikke delegeres avgjørelsesmyndighet. De er kun saksforberedende organer og gir således innstilling til kommunestyret.

I vår survey har vi spurt respondentene om deres kommune har en hovedutvalgsmodell eller ikke. To av tre kommuner har hovedutvalgsmodell. Videre har vi spurt de av kommunene som har en hovedutvalgsmodell om kultursaker i deres kommune behandles i et eget hovedutvalg. Av de kommunene som har en hovedutvalgsmodell er det 48 prosent som behandler disse sakene i et eget hovedutvalg. Det er i tråd med Telemarkforsknings funn i rapporten «Organisering og kompetanse i kommunal sektor» (Miland og Kleppe 2019) som fant at kultursaker ble behandlet i et hovedutvalg i 53 % av kommunene som svarte.<sup>3</sup> Telemarksforskning fant også at når kommunene blir delt inn etter innbyggertall, behandler store (over 20 000 innbyggere) og mellomstore (5 000-20 000 innbyggere) i større grad kultursaker i et hovedutvalg, enn små kommuner (under 5 000 innbyggere). Denne tendensen finner vi også i vår undersøkelse.

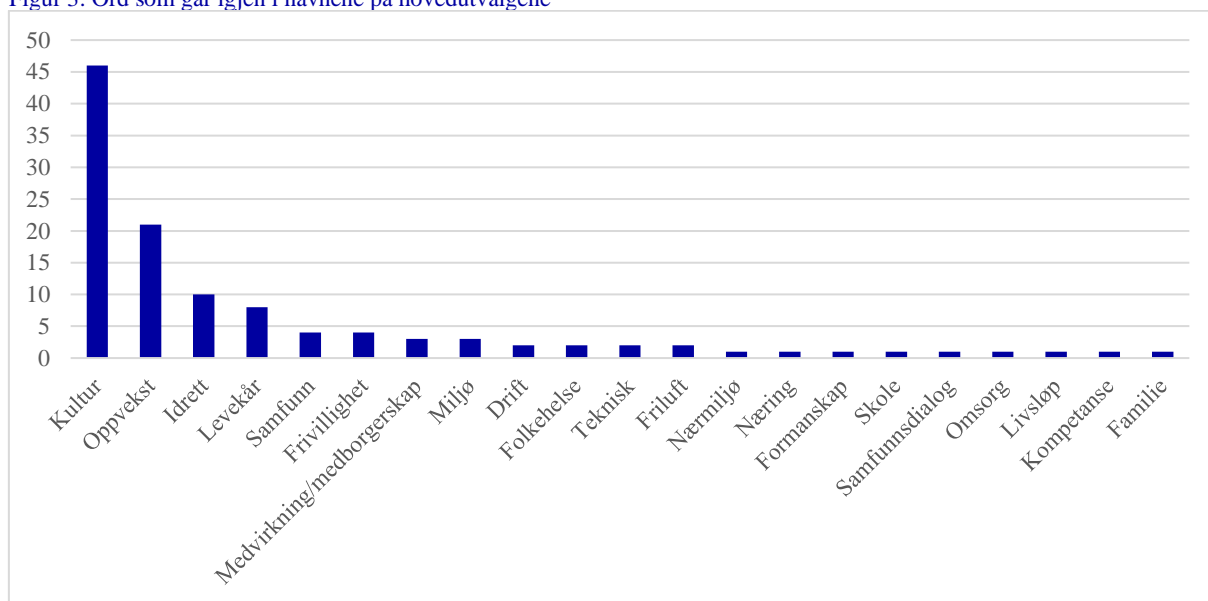
Vi har også bedt kommunene om å oppgi navnet på utvalget som behandler kultursaker. I figuren under vises ord som kultur, oppvekst og så videre. Dette er ord som går igjen i navnene på utvalgene. Hvert av hovedutvalgene i kommunene har ulike sammensetninger av disse ordene. Hvilke ord som går i igjen på navnet på utvalgene, gir indikasjoner på hvilke politiske saker som behandles innenfor samme utvalg. Bakgrunnen for sammensetningen av saksfelter kan blant annet forklares med historiske praksiser, budsjettoppsett, politikernes interessefelt og særlig gjeldende politiske interessesaker for kommunen. Figuren viser at kultur, oppvekst, idrett og levekår går igjen i navnet på flere av utvalgene. Oppvekst er det ordet som desidert oftest er koblet med kultur. Flere av våre informanter mente at det er en god kobling. En av lokalpolitikerne fortalte at;

---

<sup>3</sup> Miland og Kleppe understreker at resultatene er likevel noe usikre da forståelsen av hva et hovedutvalg er blant respondentene kan variere. De som svarte «ja» eller «annet», på spørsmålet om kultursaker behandles i et hovedutvalg, ble bedt om å oppgi navnet på dette utvalget. Blant disse svarene fant vi flere som hadde ordet «komite» i navnet hvilket betyr at kultursaker ikke behandles i et hovedutvalg, men i en komite. Dette gjaldt 25 kommuner

*Det er naturlig at kultursaker blir diskutert med saker innenfor skole og oppvekst. Det handler jo i stor grad om de samme målgruppene– barn og unge.*

Figur 3: Ord som går igjen i navnene på hovedutvalgene



I surveyen har vi også spurt respondentene om hvilke oppgaver som ivaretas av samme hovedutvalg eller komité som kultursakene inngår i. Bare 11 av kommunene behandler kultursaker i et hovedutvalg som er dedikert bare for kulturfeltet. Samtidig er det viktig å understreke at tallene ikke viser hva konkret som defineres som politiske kultursaker. Med referanse til de mange ulike forståelsene av begrepet den kulturelle grunnmuren og av kulturbegrepet (jamfør kapittel 1), er det naturlig at respondentene selv, samt de kulturpolitikere som de forholder seg til, også har ulike erfaringer om hva som defineres som kultursaker. Tabell 2 viser en prosentvis oversikt over respondentenes svar fordelt på kommunestørrelse. Lik figur 3, kan også kombinasjonene av ulike saksfelter i samme utvalg variere stort. Tabell 2 viser samme tendens som figur 3. Over halvparten av kommunene ivaretar skole i samme hovedutvalg eller komité som kulturfeltet. Det er spesielt gjeldende for små og mellomstore kommuner. Videre vil vi også bemerke at mange av de store kommunene også behandler miljø i samme utvalg som kultursakene.

Tabell 2: Hvilke oppgaver ivaretas i samme hovedutvalg eller komité som kultursakene inngår i (i prosent).

	Skole	Næring	Miljø	Plansaker etter plan- og bygningsloven	Landbruk	Annet
<b>Mikro kommuner</b>	33	17	23	14	20	34
<b>Små kommuner</b>	52	2	29	15	12	51
<b>Mellomstore kommuner</b>	65	23	24	10	16	52
<b>Store kommuner</b>	22	0	44	0	0	67
<b>Storbykommuner</b>	0	20	0	0	0	80

Forskning viser at politikere opplever å få mindre politisk påvirkningsmyndighet når muligheten for å sette enkeltsaker på den politiske dagsorden avgrenses sterkt.<sup>4</sup> De opplever at ombudsrollen svekkes, til fordel for mer makt til administrasjonen. En av fordelene med mer utstrakt delegasjon av oppgaver til administrasjonen er at spisskompetansen til administrasjonen kan utnyttes bedre, men samtidig kan altså politikerne miste kontakt med konkrete enkeltsaker, som jo innbyggerne gjerne er mest opptatt av (Bukve 2001, Aarsæther og Vabo 2002).

En av politikerne støtter dette og forteller at hun som lokalpolitiker nærmest sitter i et vakuum, der komiteen ikke vedtar noen ting. Komiteen som behandler kultursaker får beskjed om hva som skjer, men det er sjeldent at saker ut over budsjett kommer opp til politisk behandling eller høring. Sakene stopper i administrasjonen. Dette mener informanten svekker politikernes engasjement og motivasjon. Dermed får heller ikke velgerne vite om de er enig eller uenig i saker, og det finnes heller ikke noen protokoll på at saker har vært igjennom en politisk prosess.

### 3.1.2 Kulturfeltet i planverket

Planverket er kommunenes viktigste styringsverktøy i utviklingen av kommunen.<sup>5</sup> Kommuneplanens samfunnsdel er verktøyet for kommunens helhetlige planlegging. Samfunnsdelen har to hovedinnretninger:

- Kommunesamfunnet som helhet
- Kommunen som organisasjon

Kommuneplanens samfunnsdel skal gi overordnede mål for sektorenes planlegging og retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i den kommunale virksomheten. Samfunnsdelplanen skal være et strategisk styringsverktøy for å utvikle kommunesamfunnet og kommunen som organisasjon. Ved at man i samfunnsdelen klargjør hvilke planområder og satsingsområder man vektlegger, gis den ønskede utvikling i kommunene en politisk retning. Kommuneplanen skal også synliggjøre utfordringer, mål og strategier for kommunen som organisasjon. For å realisere planen, bør kommuneplanens handlingsdel bli en del av kommunens økonomiske styringsinstrumenter og resultatvurderinger. Dette gjelder økonomiplan, budsjett, regnskap og årsmeldinger.

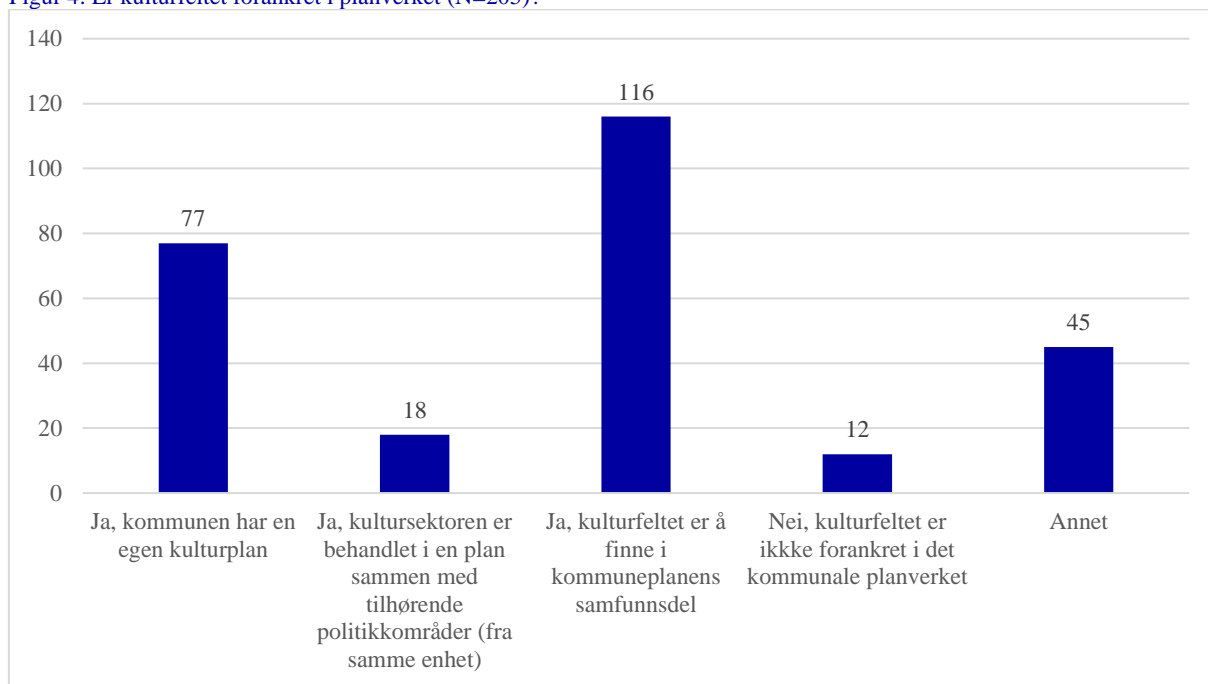
Planprogram, samfunnsdel med handlingsdel og arealdel er underlagt medvirkningskravene etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder både høring og offentlig ettersyn, og omfatter alle statlige, regionale og kommunale myndigheter, andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner som blir berørt av forslaget. Det er opp til kommunene selv om de vil ha en egen dedikert kulturplan. Kommunen kan også velge å ikke berøre kulturfeltet i overordnede planer. I survey har vi spurt respondentene om hvordan kulturfeltet er forankret i deres kommune (Figur 4).

---

<sup>4</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/b322c5fc5c444c16830f048b488cb831/notat-utvalg-og-komiteer-under-kommunestyret.pdf>

<sup>5</sup> Miljøverndepartementet (Veileder). Kommuneplanprosessen. Samfunnsplanen – handlingsplanen. Veileder

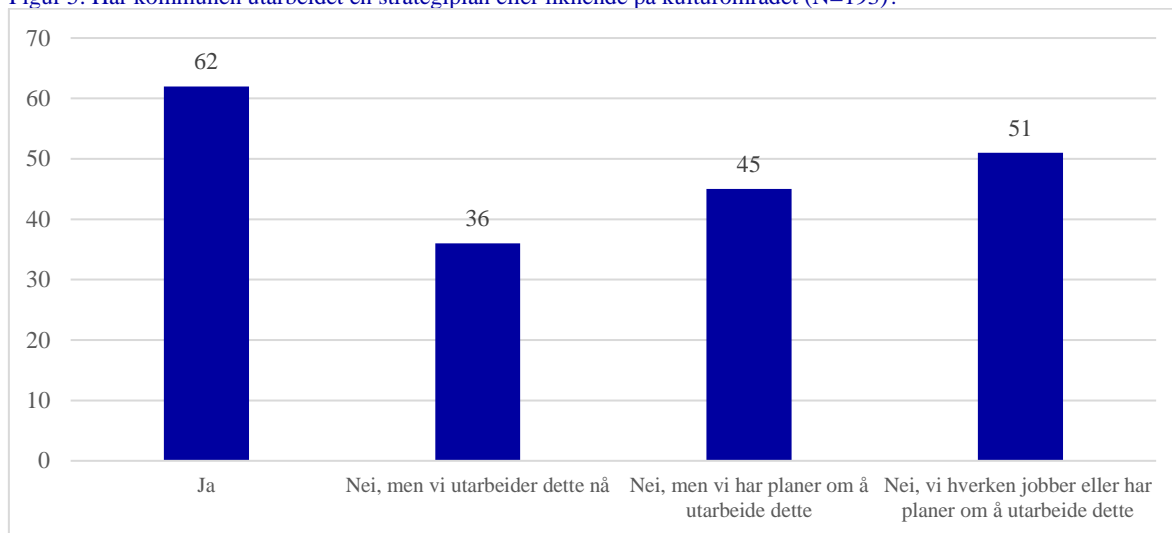
Figur 4: Er kulturfeltet forankret i planverket (N=205)?



Når respondentenes svar om kulturfeltets forankring i planverket fordeles på kommunestørrelse, finner vi at tendensen til å ha en egen kulturplan har sammenheng med kommunestørrelse. Bare 12 respondenter oppgir at deres kommune ikke har forankret kulturfeltet i det kommunale planverket. I denne kategorien finner vi en stor kommune, to mellomstore kommuner, seks små kommuner og tre mikroer kommuner. Mikro kommunene, de små kommunene og de mellomstore kommunene behandler kulturfeltet helst i kommuneplanens samfunnsdelplan. Jo større kommunen er, i jo større grad tenderer de til å ha en egen dedikert kulturplan. Disse funnene samsvarer med funnene som Telemarksforskning gjorde i 2019 (Miland og Kleppe 2019).

I surveyen ble respondentene spurt om deres kommune har utarbeidet en strategiplan eller liknende på kulturområdet. Når man graver dypere i kommunenes arbeid med kulturfeltet, viser det seg at mange kommuner faktisk har utarbeidet strategiplaner for feltet uavhengig av om og hvordan kultur er behandlet i planverket. Figur 5 viser en oversikt over fordelingen av kommunenes arbeid med strategiplan.

Figur 5: Har kommunen utarbeidet en strategiplan eller liknende på kulturområdet (N=193)?



Figur 5 viser at de fleste kommunene har, eller holder på med, å utarbeide strategiplan for kulturfeltet. Også her finner vi en tendens der størrelse på kommune har betydning. Jo større kommunene er, jo mer tenderer de mot å ha slike planer. Omtrent en av fire kommuner har ikke strategiplan for kulturfeltet, og har heller ikke mål om å få det. Nå er det heller ikke slik at det er lovfestet at kulturfeltet skal behandles i kommunens planverk.

I våre surveydata finner vi altså at en del kommuner utelater kulturfeltet i sine planer. Spørsmålet er da; har det betydning, og i så fall hvilken betydning har det for kommunens prioriteringer og satsinger? I møte med flere kulturpolitikere understrekes viktigheten av at kulturfeltet er behandlet i planverket. Flere av politikerne tar opp bekymringer rundt at dersom feltet ikke en gang er nevnt i kommunens planer, blir kultur lett et lite aktuelt politikkområde som ansees for å være lite nyttig og viktig i samfunnsutviklingen. I ytterste konsekvens kan det føre til at kulturfeltet innskrenkes og nedskaleres i kommunebudsjettet. Da mister kommunene mye av mulighetene til å kunne gi innbyggerne tilgang til kunst og kultur av høy kvalitet og til å stimulere mekanismer som gjør at lokalsamfunn blir attraktive og levende. Samtidig innskrenkes muligheten til å bruke kunst og kultur som virkemiddel for samfunnsutvikling på tvers av politikkområder.

### **Randaberg kommune og kulturminneplan**

Flere kommuner har prioritert omfattende kommunedelplaner for kulturminner. Kommuner som ellers behandler kulturfeltet gjennom for eksempel temaplaner eller kun gjennom kommuneplanens samfunnsdel, kan likevel ha kommunedelplaner utarbeidet etter plan- og bygningslovens regler. Det er trolig flere årsaker til dette. Kartlegging av kulturminner er viktig for kommunens arealplanlegging og et tema i mange reguleringsplaner. Kompetanseløftet for kulturminner hadde som målsetning at 90 % av landets kommuner skulle ha vedtatte planer for kulturminner innen 2020, og Riksantikvaren har egne tilskudd for kulturminneplaner. Riksantikvaren har også tilskudd til fylkeskommuner og Sametinget slik at disse kan bistå kommunene, og flere av intervjuene med case-kommunene tyder på at kulturminnefeltet er et område med betydelig samarbeid og kompetanseoverføring mellom fylker og kommuner. Fylkeskommunene har også et særskilt ansvar på feltet, forvalter tilskuddsordninger og har betydelig fagkompetanse.

Randaberg kommune i Rogaland er en av kommunene som har en stor og grundig kommunedelplan for kulturminner. Kommunedelplanen ble vedtatt i 2019 etter et omfattende arbeid. Administrativt var arbeidet forankret i kulturavdelingen, og det ble også opprettet en arbeidsgruppe med representanter fra blant annet fylkeskommunen og Jærmuseet. Planen beskrives i forordet som et nødvendig styringsverktøy for å hindre at for mye av historien går tapt i en kommune i vekst. I løpet av kort tid har flere kulturminner måttet vike plass for nye bygg, veier og annen infrastruktur, og det er derfor nødvendig å ha oversikt over hvilke kulturminner som bør bevares. Kommunedelplanen sikter imidlertid videre enn å kun være en kartlegging av hva som er bevaringsverdig. I stedet understrekes det hvordan kulturminneplanen kan legge til rette for å forsterke lokal tilhørighet bakover i tid, samt hvordan kulturminnene er avgjørende for kommunens identitet: *Og hva ville Randaberg-identiteten vært uten Vistehola, Grøderøysa, Randabergkirken, Vistnestunet og Tungenes fyr?* (s.4).

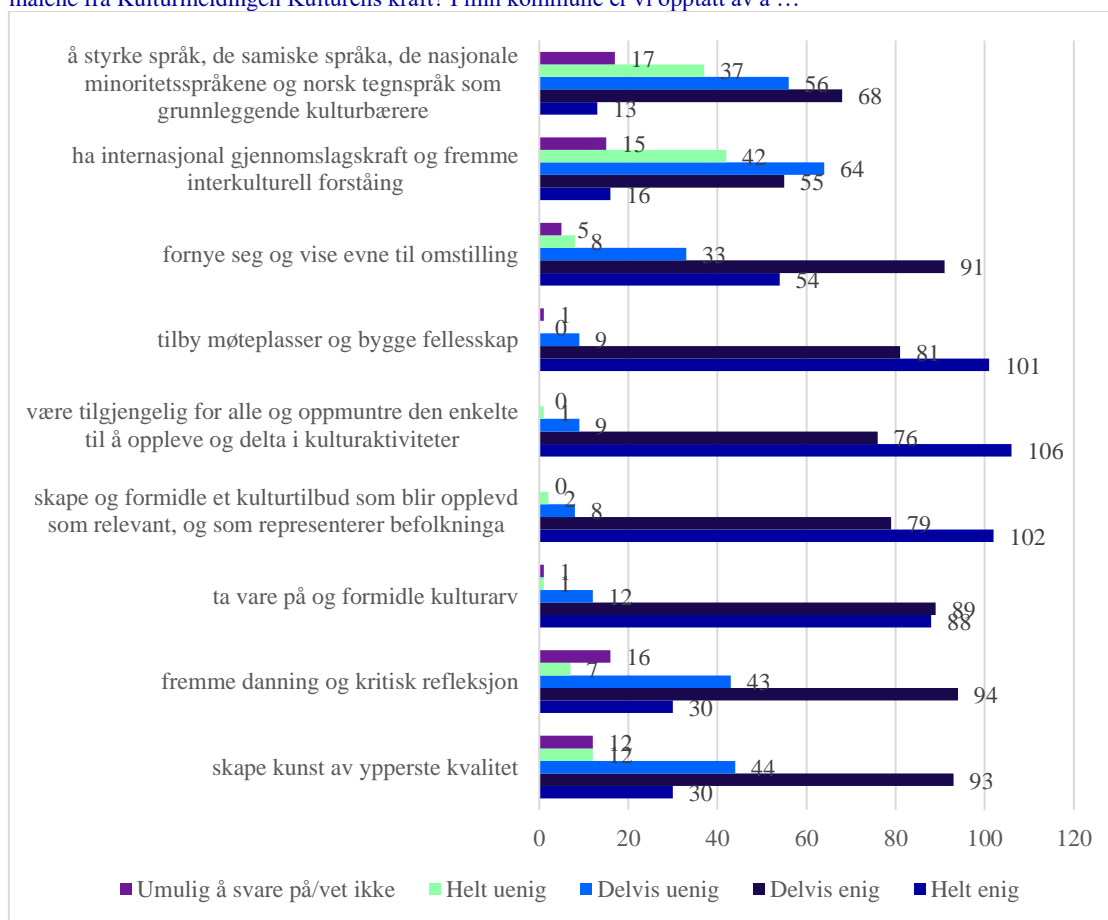
Kultursjefen i kommunen beskriver kulturminnefeltet som krevende når det kommer til nødvendig kompetanse. Kommunen har, i likhet med mange andre kommuner, ikke spisskompetanse innen feltet, og det vil neppe heller bli økonomisk handlingsrom til å prioritere slik kompetanse. Derfor blir samarbeidet med fylkeskommunen av stor betydning.

## **3.2 Koblingen til de nasjonale målene**

Stortingsmeldingen *Kulturens kraft* viser den overordnede politiske retningen for kulturfeltet framover og legger sterk vekt på kunst og kultur som ytringer med samfunnsbyggende kraft. Et variert kulturliv blir beskrevet som en forutsetning for ytringsfrihet og et levende demokrati. Det understrekes at virkemiddel og tiltak både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå medvirker til måloppnåelsen. Figur 6 viser at det imidlertid varierer hvorvidt kommunene er enige i at kulturarbeidet i egen kommune er rettet mot de samme nasjonale kulturpolitiske målene. Få mener at egen kommune er opptatt av internasjonal gjennomslagskraft og fremme av interkulturell forståelse,

og det er heller ikke mange som anser styrking av språk, herunder samisk, minoritetsspråk og norsk tegnspråk, som en aktuell målsetting. Vi ser også at det er relativt få som mener egen kommune er opptatt av å fremme dannelse og kritisk refleksjon, eller skape kunst av ypperste kvalitet. Derimot er de aller fleste enige i at eget kulturarbeid er rettet mot å tilby møteplasser og bygge fellesskap, oppmuntre til deltakelse, og skape og formidle et kulturtilbud som representerer befolkningen.

Figur 6: Hvor enig eller uenig du er i at kulturarbeidet i din kommune er rettet mot de samme nasjonale kulturpolitiske målene fra Kulturmeldingen Kulturens kraft? I min kommune er vi opptatt av å ...



Resultatene som kommer frem i figur 6 er ikke spesielt overraskende. For de aller fleste kommuner, vil deltakelse og fellesskap være mer naturlige målsettinger, enn internasjonalt gjennomslag. Intervjuene i case-kommunene støtter oppunder dette bildet: lokal kulturpolitikk skal realisere lokale mål, og det er viktig at kommunens kulturtilbud oppleves som relevant og inkluderende. I intervjuene er det imidlertid mange som nærmest helt avviser at lokalt kulturarbeid er rettet mot nasjonale kulturpolitiske mål. Dette er ikke minst responsen fra lokale politikere. Disse har også begrenset kjennskap til stortingsmeldinger og andre styringsdokumenter. Credoet synes å være at kulturpolitikk, det er noe som vi utvikler med våre ressurser, basert på våre tradisjoner og vår kompetanse. Sett i lys av figur 6, er dette imidlertid overraskende, ettersom mange av målene jo oppleves som relevante og viktige for kommunene.

Det kan tenkes flere årsaker til dette tilsynelatende paradokset. For det første kan det være at kommunene i stor grad forbinder nasjonale kulturpolitiske mål med målsettingene som i liten grad



oppleves som viktige for kommunen, eksempelvis internasjonalt gjennomslag. For det andre kan det tenkes at intervjudeltakerne er opptatt av å vise at lokal kulturpolitikk ikke er motivert ut fra nasjonale mål, men snarere springer ut av egenutviklet kulturpolitikk, formulert for å treffe lokale behov og forutsetninger. Enkelte intervjudeltakere har eksplisitt poengtert at de ikke effektuerer nasjonale mål. Sist, men ikke minst, kan det være at stortingsmeldingen har formulert målsettinger som er sentrale for kommunene, uten at kommunene nødvendigvis er klar over det, eller ser forbindelsen mellom egen kulturpolitikk og nasjonale kulturpolitiske mål. Stortingsmeldingen er naturlig nok ikke skrevet i et vakuum, men er et resultat av omfattende innspillsrunder og medvirkning, og det er derfor å forvente at flere av de nasjonale kulturpolitiske målene speiler en allerede eksisterende virkelighet i norske kommuner.

Mens flere av de lokale politikerne som nevnt innrømmer begrenset kjennskap til nasjonale kulturpolitiske mål, er dette annerledes hos de administrativt ansatte. Flere viser til at styringsdokumenter brukes som kunnskapsgrunnlag ved planarbeid. Likevel gis det også uttrykk for at stortingsmeldinger og utredninger ikke treffer den lokale virkeligheten, og at det gis få signaler om hvordan man kan utforme det lokale kulturfeltet framover. Enkelte trekker fram arbeidet med stortingsmeldingen kulturens kraft som annerledes, og at det i den prosessen var mer interesse for hva som skjedde lokalt, og hva som skulle til for at kommunene kunne ta større plass innen nasjonal kulturpolitikk. Men selv om administrativt ansatte følger mer med på kulturpolitiske debatter og også har egne fagnettverk hvor slike spørsmål debatteres, gir også de administrativt ansatte uttrykk for at lokal kulturpolitikk utvikles lokalt, til dels frakoblet nasjonale debatter og strømninger.

Uansett hva som er forklaringen på hvorfor flere av intervjudeltakerne avviser at lokal kulturpolitikk er rettet mot nasjonale mål, kan det virke som om de som er intervjuet i begrenset grad selv ser forbindelsen mellom egen kulturpolitikk og flere av de nasjonale målsettingene. Det kan tyde på at flere kommuner ikke oppfatter seg som sentrale aktører i nasjonal kulturpolitikk, til tross for eksplisitte og tydelige formuleringer om det motsatte, både i stortingsmeldingen Kulturens kraft og fra deltakere i det offentlige ordskiftet om de ulike forvaltningsnivåenes rolle i kulturpolitikken, deriblant KS. Det representerer en utfordring dersom man ønsker at kommunene skal ta større plass i den kulturpolitiske debatten.

### 3.1 Ambisjoner for lokal kulturpolitikk

Både politikerne og de administrativt ansatte som vi har intervjuet i kommunene, er med få unntak stolte av eget kulturtilbud og egen kulturpolitikk. De forteller med glede om hva de har fått til, ofte med det de selv betegner som begrensede ressurser. Mange av suksesshistoriene handler om hvordan man har mobilisert ressurser i lokalsamfunnet og bygd videre på særegne lokale forutsetninger. Dette kan dreie seg om alt fra å bruke gamle kulturminner som arena for spel og konserter, til samskaping med kompetente frivillige miljøer med høyt kunstnerisk nivå.

Kommunenes stolthet over egen kulturpolitikk kan raskt tas for gitt og ikke tillegges tilstrekkelig vekt. Det er lett å tenke at kommunene gjerne vil skryte av egen virksomhet og heller formidle suksesshistorier, enn å trekke oppmerksomhet mot det man ikke har fått til. Likevel er det grunn til å minne om mulighetene som ligger i å løfte et politikfelt hvor kommunene har mestringsfølelse og kanskje også opplever at de utgjør en forskjell. Selv om kommunene også på kulturfeltet skal oppfylle krav fastsatt i lov og forskrift, vil mange omtale lokalt kulturarbeid som et politikfelt med betydelig

lokalt handlingsrom. I motsetning til mange kommunale oppgaver, hvor kommunen i stor grad blir en «effektueringskommune» (Flo 2003) for statlig politikk, er altså kulturpolitikk et område hvor ambisjonsnivået i stor grad kan fastsettes lokalt. Derfor blir både kommunenes ambisjonsnivå på kulturfeltet og forholdet mellom kultur og politikk sentralt.

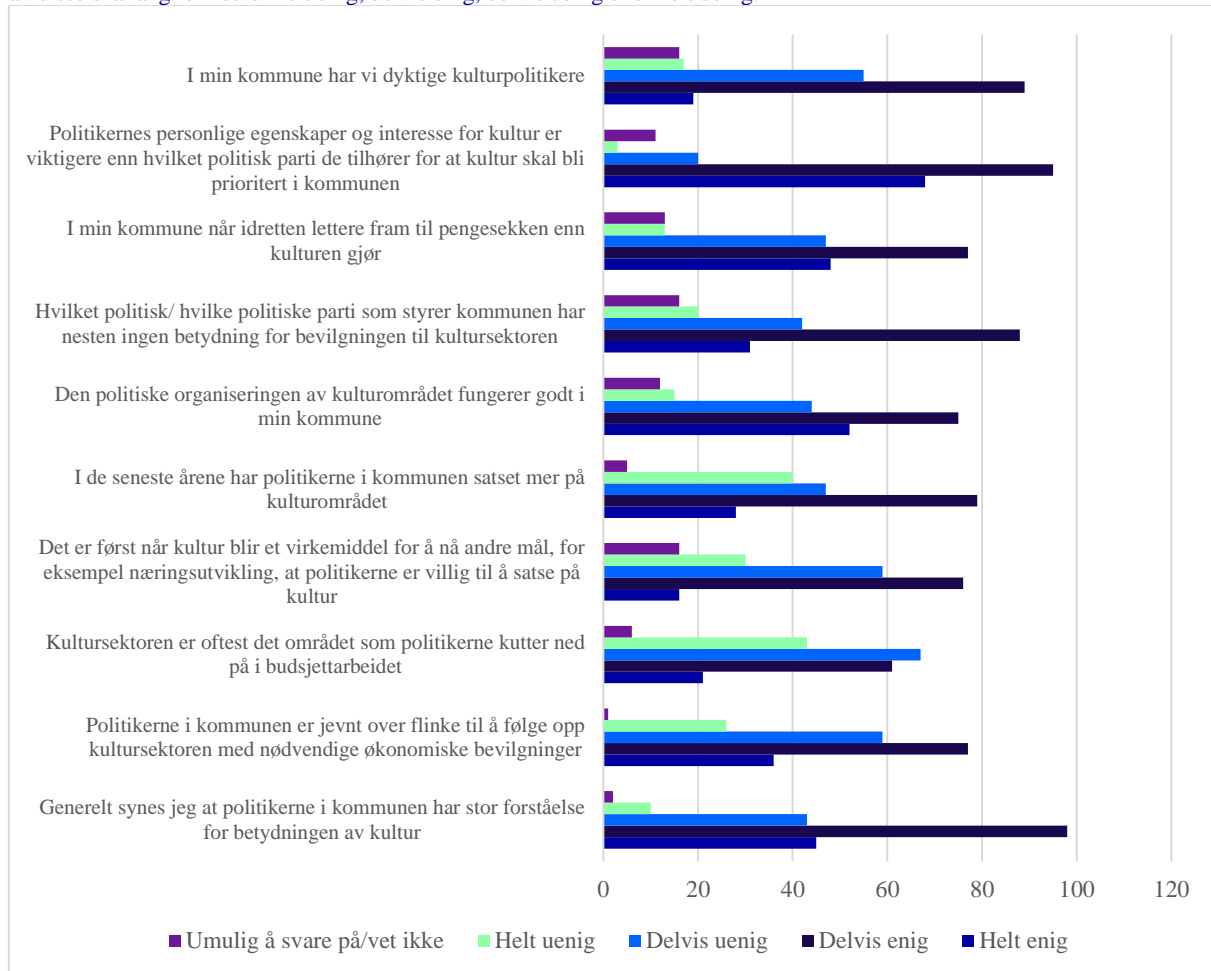
### 3.1.1 Forhold mellom kultur og politikk i egen kommune

I figur 7 vises svarfordelingen på spørsmål hvor respondentene har tatt stilling til påstander om forholdet mellom kultur og politikk i egen kommune. Som vi ser av figuren, er mange helt eller delvis enige i at kommunens politikere generelt har stor forståelse for betydningen av kultur. Mange peker også på at personlige egenskaper og interesse for kultur er viktigere enn partitilhørighet for at kultur skal bli prioritert i kommunen. Dette finner vi også i intervjuene, hvor flere, ikke minst fra små kommuner, trekker fram enkeltpolitikere som svært betydningsfulle for kulturfeltet. Intervjuene kan tyde på at dette er særlig viktig dersom kultur er plassert i utvalg sammen med andre og budsjettmessig tyngre oppgaver.

Figur 7 viser også at svarene på påstanden om at kultursektoren er det feltet som politikerne kutter oftest ned på i budsjettarbeidet, skiller seg ut ved at det er svarkategorien *delvis uenig* som er hyppigst brukt. Selv om det er mange oppgaver på kulturfeltet som ikke er lovpålagte, og det derfor kan tenkes at det er en sektor hvor det er lettere å redusere budsjettet, tyder altså ikke svarene i denne undersøkelsen på at så er tilfellet. I intervjuene ble dette også tematisert, og det ble pekt på at politikerne nødig ville kutte i kultursektoren ettersom dette ofte ble kuttet med synlige konsekvenser. I en av kommunene ble det hevdet at det hadde utviklet seg en arbeidsdeling mellom administrasjonen og politikerne. Den gikk ut på at ambisjonsnivået i stor grad ble formulert av administrasjonen, og at det også var administrasjonen som kom med forslag til nye tiltak. Politikerne engasjerte seg imidlertid mest dersom tilbud som allerede var inne på budsjettet ble foreslått kuttet. Da mobiliserte politikerne i stor grad mot kuttet.

Vi ser også at det er delte meninger om hvorvidt politikerne kun satser på kultur dersom kultur kan betraktes som et virkemiddel for å nå andre mål. Som vist i litteraturstudien og i spørreundersøkelsen vi har gjennomført, er det en tendens til at kulturfeltet i norske kommuner forvaltes sammen med andre tjenesteområder og ikke som et selvstendig politikkområde. Det kan bidra til at kultur i større grad betraktes som et virkemiddel for å realisere andre politiske målsetninger, for eksempel innen næringsutvikling, folkehelse eller oppvekst. Likevel ser vi altså ingen unison tilslutning til påstanden. Her er det imidlertid grunn til å tolke resultatene med noe varsomhet. Vi vet at større politiske satsinger ofte må formidles som løsninger på flere problemer samtidig. Fra den akademiske litteraturen kjenner vi dette som muligheter som oppstår når flere «strømninger» faller sammen i tid og rom (Kingdon, 2014), eller som løsninger som leter etter et problem (Cohen, March og Olsen, 1972). Fra kulturfeltet kan de mange kulturhusene som de siste årene er blitt bygd i norske kommuner, være et eksempel på det samme. Kulturhusene ble flere steder argumentert fram som effektive tiltak både for å løfte lokalt kulturliv, øke bolyst og skape næringsutvikling (Johansen Horrigmo, 2012). Det kan i slike tilfeller være vanskelig å avgjøre hva som var de viktigste beveggrunnene lokalt og dermed også vanskelig å vite hvorvidt vitalisering av lokalt kulturliv er et hovedmotiv eller et vikarierende motiv. Slik vil det trolig også være i mange budsjettdebatter, hvor politikere med sterkt engasjement for kulturfeltet låner argumentasjon fra andre politikkområder for å begrunne nye tiltak og satsinger innen kultur.

Figur 7: Nedenfor kommer det noen påstander om forholdet mellom kultur og politikk i din kommune. Vi vil at du for hver av disse skal angi om du er helt enig, delvis enig, delvis uenig eller helt uenig.



### **Hamar – en regions urbane hjerte**

Hamar er en av kommunene som har investert betydelig i infrastruktur for kultur de senere år. I 2014 ble det nye kulturhuset åpnet. Hamar har også i flere år ligget høyt i rangeringen av kommuner i Norsk kulturindeks, og budsjettmessig prioriteres kulturfeltet høyt. Kommunen har nylig vedtatt en temaplan som skal være et styringsdokument for kommunens kulturpolitikk. Til grunn for temaplanen er det utarbeidet et kunnskapsgrunnlag som beskriver sentrale lover, stortingsmeldinger, kommunalt og regionalt planverk og relevante strategier som kan informere den kommunale kulturpolitikken.

Temaplanen er tydelig på kulturfeltets bidrag til byutvikling. Kommuneplanens visjon om Hamar som *Innlandets urbane hjerte* følges på denne måten opp i kulturpolitikken. For å nå målsettingen om at byen skal være hovedpuls i regionen, legges det til rette for arrangementer, aktivitet og kulturproduksjoner året rundt. En rekke festivaler er et viktig bidrag i så måte, og sammen med en rekke andre arrangementer, har dette gitt Hamar et rykte som en by hvor mye skjer. Kunst i offentlige rom nevnes også eksplisitt som en sentral del av arbeidet for å skape en mer mangfoldig og spennende by. I den forbindelse legges det blant annet vekt på kunsten evne til å styrke byens identitet og gjøre byen levende, skape debatt om kunst, kultur og identitet og legge til rette for ung og urban kunst- og kulturaktivitet. Man ønsker også å tiltrekke seg kunstnere slik at disse kan bo og virke i kommunen gjennom kulturklynger og residensordninger.

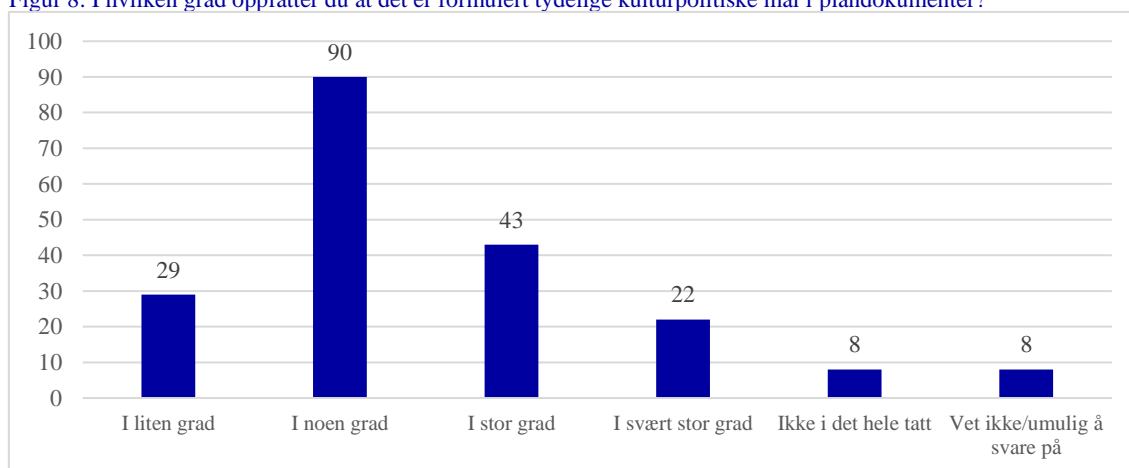
### **3.1.2 Kulturpolitiske mål i kommunale plandokumenter**

Når det så kommer til evnen til å formulere tydelige mål for den lokale kulturpolitikken, og kulturfeltets relasjon til andre politikkområder, er bildet noe mer blandet. I figur 8 vises svar på spørsmålet om hvorvidt respondenten opplever at det er stilt tydelige kulturpolitiske mål i kommunens plandokumenter. Kulturlederne i kommuneadministrasjonen svarer her at det kun er gjort i noen grad, og flere mener det i liten grad er tilfellet enn at det er gjort i svært stor grad. I studiet av case-kommunene, er plandokumentene gjennomgått, og som nevnt andre steder i denne rapporten, er det mange kommuner som ikke har en egen kulturplan. I disse kommunene er kulturfeltet ofte primært forankret i kommuneplanens samfunnsdel. I hvilken grad kommuneplanen blir brukt som et strategisk styringsverktøy, varierer imidlertid sterkt mellom ulike kommuner. I stortingsmeldingen *Bærekraftige byer og sterke distrikt* (Meld. St. 18 (2016-2017)) påpekes behovet for å styrke samfunnsdelen som strategisk styringsverktøy. Skal samfunnsdelen uttrykke de folkevalgtes problemforståelse og løsningsforslag, og skal det være tid nok igjen til å realisere forslagene, må samfunnsdelen vedtas tidlig i kommunestyrets funksjonsperiode. I praksis er dette ofte vanskelig. Da kan man lett ende opp med vage formuleringer som få politikere kjenner eierskap til og som det heller ikke er koblet konkrete politiske initiativer til.

Enkelte intervjuer i case-kommunene kan tyde på at flere kjenner seg igjen en slik beskrivelse. Noen erfarer at kulturfeltet er ekstra utsatt for festtalespråk dersom det er liten politisk strid rundt

målsettingene som formuleres. Kulturpolitiske mål som alle er enige i, kan på denne måten fort bli energiløse og mangle framdrift. I motsatt ende finner vi case-kommunene som kan fortelle om at kulturpolitikken er en sentral konfliktdimensjon i den lokale politiske debatten. Dette kan være kommuner som har vedtatt større investeringer i kulturell infrastruktur og hvor investeringene har skapt politiske skillelinjer, eksempelvis mellom dem som mener at store kulturbygg virker sentraliserende i kommunen og dermed utarmer kulturtilbud i kommunens utkanter, og dem som peker på kulturbygg som avgjørende for hele kommunens attraktivitet. En av case-kommunene forteller om hvordan kulturfeltet til dels har definert det lokale, politiske landskapet. En langvarig debatt om valget mellom å fokusere på kommunale kjerneoppgaver innen velferdsfeltet versus et kulturloft som kunne virke vitaliserende på kommunens posisjon regionalt, eller mellom «må-oppgaver» og «kan-oppgaver», som kommunens ordfører formulerte det, endte med byggingen av et kulturhus og medfølgende tydelige kulturpolitiske formuleringer i kommunale plandokumenter. Den forutgående debatten speiles i plandokumentene ved at det er lagt vekt på byutvikling, næringsutvikling og synergieffekter knyttet til byens regionale posisjon.

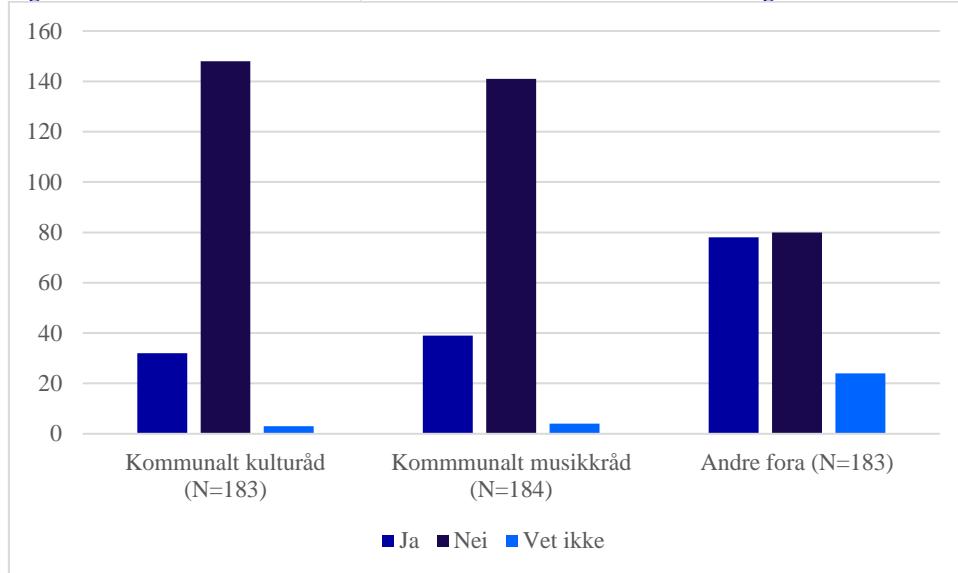
Figur 8: I hvilken grad oppfatter du at det er formulert tydelige kulturpolitiske mål i plandokumenter?



### 3.1.3 Lokal organisering av frivillig kulturliv

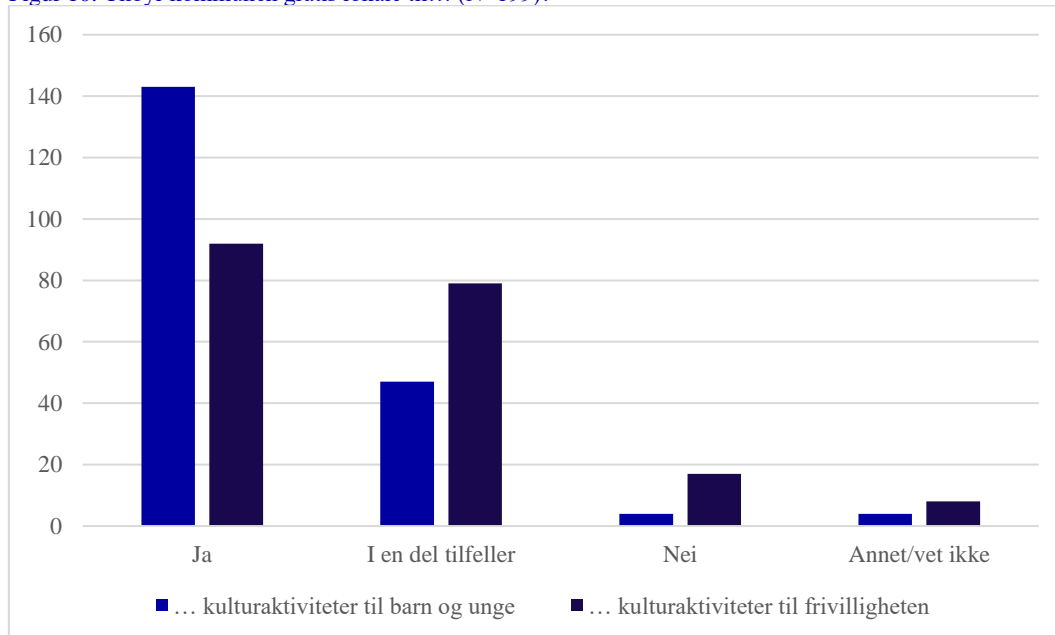
I enkelte av intervjuene har vi også spurt hvilke aktører som opererer som interesse- og pressgrupper inn mot lokal kulturpolitikk. Svarene varierer, men det pekes på at aktører som er godt organisert, lettere når fram til politikere og administrasjon. Dersom frivillige lag og foreninger taler med felles stemme, øker også gjennomslagskraften. Enkelte trekker i den forbindelse fram idretten som profesjonelle og samstemte i sitt politiske arbeid, og med god innsikt i spillemidler og andre støtteordninger for anleggsutvikling. For mange lag og foreninger (kor, korps, trekkspillklubber, kunstforeninger og liknende) vil store deler av rammebetingelsene avgjøres av kommunen. I mange kommuner samarbeider kommunen med musikk- og kulturrådet når det gjelder fordeling av kommunale tilskudd til kulturlivet. Figur 9 viser antall kommuner som opplyser om at de har et eget kultur- eller musikkråd.

Figur 9: Har kommunen et kulturråd, musikkråd eller andre som samler frivillige kulturaktører til et felles talerør?



I figur 10 ser vi at det er få kommuner som ikke tilbyr gratis lokaler til kulturaktiviteter til barn og unge, eller til frivilligheten. Intervjuene bygger opp under dette bildet ettersom mange av de intervjuede understreker betydningen frivilligheten har i kultursektoren. Frivillige lag og foreninger skaper mye aktivitet og er ikke minst sentrale ved å skape arenaer for deltakelse og fellesskap. Samtidig kan man tilføye at et politikkfelt med stor grad av frivillig innsats setter særlige krav til forståelse og respekt for de ulike aktørenes egenart. Samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor krever kunnskap og kompetanse, noe også KS sin satsing på frivillighetspolitikk har vist.

Figur 10: Tilbyr kommunen gratis lokaler til... (N=199)?



### 3.2 Mellom politikk og forvaltning

Når det gjelder organisering og prioritering av feltet snakker vi ikke bare om stillingsbrøker og økonomiske tall, men også om hvilken oppmerksomhet feltet får i lokalpolitikken. Det viser seg for eksempel i møte mellom politikk og administrasjon der bare en av tre av våre kommuner har en egen kulturplan. Og her ser vi noen tendenser:

- De som har en egen enhet: flere har egen kulturplan, eller plan som er lagt inn under kommuneplanens samfunnsdel
- De som har kulturfeltet sammen med andre saksområder: Kulturfeltet behandlet i samfunnsdelplanen<sup>6</sup>
- Der kultur inngår i sentraladministrasjonens oppgaver: større tilbøyelighet til ikke å ha en kulturplan, eller særlig oppmerksomhet på dette feltet i samfunnsdelplanen

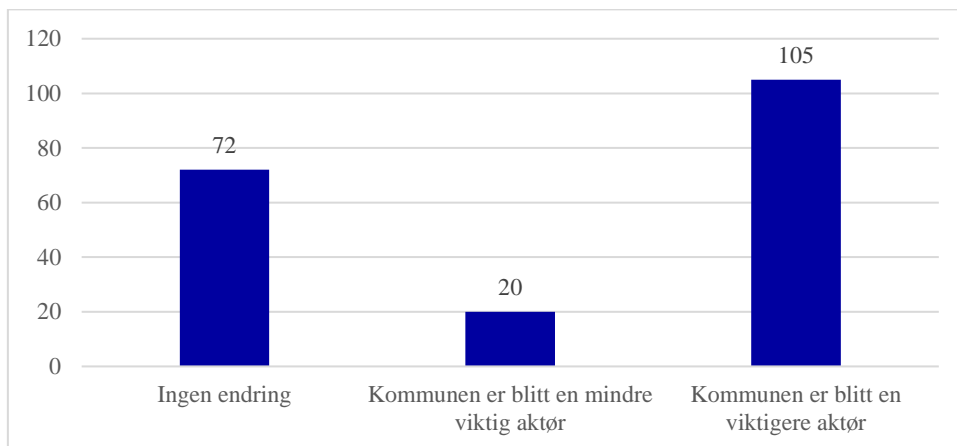
Basert på denne surveyen er det naturlig nok ikke mulig å si noe nærmere om årsaksforhold, og punktene over er typiske eksempler på det klassiske høna eller egget – problemet. Har kommunen en egen kulturenhet fordi det er et politisk ønske om å prioritere feltet og derfor også forankre det i planverket, eller er det planprosessen i seg selv som har gitt feltet oppmerksomhet og ønske om å organisere det i en egen enhet? Her er det uansett grunn til å minne om det som ble understreket ved innledningen til dette kapitlet: Nemlig at kulturfeltet i kommunene utøves i ulike organisatoriske og institusjonelle kontekster, og videre at det gjerne er en sterk forbindelse mellom styringsstruktur og politiske målsettinger. Når slike forbindelser institusjonaliseres, oppstår lett selvforsterkende tendenser gjennom at institusjoner etablert for å realisere et politisk mål, reproducerer målet som en sosial og politisk norm.

En indikasjon på om kommunene lykkes i utvikling og realisering av kulturpolitikk er hvordan kulturlederne/sjefene opplever kommunens posisjon i utviklingen av kulturfeltet. Litt over halvparten av respondentene svarer i survey at deres kommune har blitt en viktigere aktør.

---

<sup>6</sup> Samfunnsdelplanen skal gi overordnede mål og føringer for utvikling av kommunesamfunnet og for kommunen som organisasjon.

Figur 11: Mener du at kommunens rolle som aktør i det lokale kulturlivet er blitt viktigere eller mindre viktig i de siste fem år (N=197)?



### 3.3 Oppsummering

I sum tegner det seg et bilde av den lokale kulturpolitikken som nettopp lokal. Kommunene er i stor grad fornøyde med hva de selv får til på et politikkfelt som sjelden dominerer den lokale politiske agendaen, men som likevel anses som viktig. Ikke minst framhever flere av informantene, både lokalpolitikere og administrative ledere for kulturfeltet, kulturfeltets betydning for lokal identitet og tilhørighet. Det lokale preget medfører også at kommunene organiserer kulturområdet på ulike måter, og at det er knyttet forskjellige politiske mål til feltet. Mens noen ser kultur i sammenheng med turisme og reiseliv, er andre opptatt av kulturens egenverdi eller kulturtilbudet som vesentlig for kommunens oppvekstvilkår. Intervjuene kan tyde på at kommunene i begrenset grad ser egen kulturpolitikk i sammenheng med nasjonale kulturpolitiske mål, selv om det er betydelig med mål i lokal kulturpolitikk. Vi har påpekt at dette kan dette utgjøre en utfordring i arbeidet med å synliggjøre kommunenes bidrag til nasjonal kulturpolitikk.



## 4. «Vi vil bestemme selv»

Dette kapitlet belyser hvordan kulturfeltet blir organisert og forvaltet i kommunene. Målet med kapitlet er å belyse hvilken plass kulturfeltet har i kommuneadministrasjonenes tjenestetilbud og hvordan dette organiseres for å treffe kommunens innbyggere. Kapitlet skal med andre ord bidra til å belyse problemstillingene;

- **Problemstilling 4:** Hvordan ser kommunene kulturfeltet som et samfunnsutviklende felt innen kommunenes helhetlige tjeneste- og samfunnsutvikling per i dag?
- **Problemstilling 6:** Hvilken kulturfaglig kompetanse innehar kommunene, og hvilken kompetanse trenger de for å greie oppgaven med både å styrke feltets egenverdi og samtidig innlemme feltet som en del av en helhetlig tjeneste- og samfunnsutvikling?
- **Problemstilling 7:** Hvordan jobber kommunene med kompetanseheving på kulturfeltet?

I møte med kommunene finner vi at hva kommunene legger i begrepet den kulturelle grunnmuren er ulikt, det gjelder både politisk og organisatorisk. Noen tenker på tjenestene, dvs kulturskolen, bibliotek, DKS, fritidsklubber og så videre, mens andre snakker om yringskultur og et bredt kulturbegrep når grunnmuren nevnes. Og så har vi også noen kommuner som sier «grunnmur – hva er det?». Uansett forteller informantene at i organiseringen av våre tjenester så «... gjør vi som vi vil!». De fleste kommunene leverer på lovpålagte tjenester. Men hva som kommunen skal levere på innenfor kulturfeltet som ikke er lov-pålagte oppgaver, oppleves likevel utydelig. Det gjør at det oppå grunnmuren bygges forskjellige hus, med ulike former og innhold. Kommunene flagger høyt at de vet best hvordan de skal levere et godt tjenestetilbud til sine innbyggere, og at selvråderetten er sentral for å kunne styre kulturfeltet ut fra kommunens egne premisser og forutsetninger. I noen tilfeller handler dette om å levere et tjenestetilbud i samarbeid med andre, i andre tilfeller handler dette om sammensetning av tjenestetilbud.

### 4.1 Kommunenes kulturutgifter

Som en innledning til presentasjonen av våre funn knyttet til kommunenes organisering av kulturfeltet, vil vi først vise til SSB og KOSTRAs statistikk om kommunenes utgifter til kulturfeltet. På tross av at der er ulike rapporteringsrutiner blant kommuner, mener vi at KOSTRA likevel kan brukes til å trekke opp noen generelle linjer og tendenser knyttet til nøkkeltall for kulturfeltet. Tabell 3 viser den mest detaljerte funksjonsinndelingen for kommunenes kulturutgifter samt brutto driftsutgifter til hver av funksjonene. I bruttotallene er ikke eventuelle tilskudd fra stat, fylkeskommune eller andre trukket fra.

Tabell 3: Kommunenes brutto driftsutgifter til kulturformål 2020

Funksjonskode og navn	Utgifter. Mill.kr.
231 Aktivitetstilbud barn og unge	1 514
370 Bibliotek	1 757
373 Kino	362
375 Muséer	802
377 Kunstformidling	1 169
380 Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg	2 043
381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	4 210
383 Kulturskoler	2 080
385 Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg	2 205
386 Kommunale kulturbygg	1 808
FGK2 Kultursektoren, kommune	17 948

Holder man idrett utenfor, var kulturutgiftene på 11,7 mrd.kr. Utgiftene til idrettsformål (kode 380 og 381) utgjorde 35 prosent av kommunenes samlede kulturutgifter. Funksjonsinndelingen i fylkeskommunenes regnskaper er ikke identisk med kommunenes. Fylkeskommunenes brutto kulturutgifter utgjorde til sammenlikning 4 770 mill.kr. i 2020. Av dette gikk 1 933 mill.kr. til idrett. Holder man idrett utenfor, var kommunesektorens samlede kulturutgifter på 14,5 mrd.kr. i 2020. Vi har sammenstilt en del indikatorer for kommunenes kulturutgifter og sett dem i sammenheng med kommunistørrelse (tabell 4).

Tabell 4: Netto driftsutgifter til kultur og idrett i prosent av samlede utgifter i 2020.

Størrelse på kommunen	Kultursektoren	Idrett	Barn og unge	Kultur, utenom idrett og barn og unge
Mikro	4,5	1,4	0,9	2,1
Liten	3,6	1,0	0,8	1,8
Mellomstor	3,8	1,3	0,8	1,8
Stor	3,8	1,3	0,7	1,8
Storby	4,7	1,7	0,8	2,2

Kilde: KOSTRA 2020

I tabell 4 kommer det frem at det er de minste og de største kommunene som bruker størst andel av utgiftene sine på kultur som helhet. Det er moderate forskjeller mellom de tre gruppene i midten. Til en viss grad gjelder dette mønsteret også for utgiftene til idrett, men der skiller gruppen «Liten» (2000-10000 innbyggere) seg mer ut ved å bruke mindre på idrett enn de andre mellomkategoriene. Det er små forskjeller i beløp brukt til satsing på kultur- og fritidstiltak for barn og unge. Også hvis man holder utgifter til idrett og barne- og ungdomstiltak utenfor, holder mønsteret seg: De minste og de største kommunene bruker størst andel av utgiftene på kultur.

Tabell 5: Utgifter per innbygger til ulike kulturformål.

	Netto driftsutgifter per innbygger (kr)			Brutto investeringsutgifter til kultursektoren per innbygger (kr)
	Kultursektoren	Allmenn kultur	Folkebibliotek	
<b>Mikro</b>	4 763	2 336	621	2 562
<b>Liten</b>	2 718	1 338	381	1 512
<b>Mellomstor</b>	2 378	1 086	284	1 201
<b>Stor</b>	2 323	1 093	280	1 104
<b>Storby</b>	2 935	1 381	292	1 653

Kilde: KOSTRA 2020

Netto utgifter til kultursektoren i tabell 4 omfatter også idrett og aktivitetstilbud for barn og unge. Utgiftene per innbygger er høyest i de minste kommunene. Noe kan kanskje forklares med at det er mer kostbart å drive en del tilbud i små kommuner, men forrige tabell viste at også regnet som andel av kommunens utgifter lå kulturutgiftene høyest i disse kommunene.

Allmenn kultur er en sumpost som inkluderer kommunens utgifter til bibliotek, kino, museer, kunstformidling, drift av kulturbygg og «andre kulturaktiviteter». Utgiftene til idrett, barn og unge og kulturskoler er holdt utenfor. Også denne typen utgifter ligger høyest i de minste kommunene, regnet per innbygger. Det samme gjelder utgiftene til bibliotek, og her ligger også utgiftene i de nest minste kommunene ganske høyt.

Investeringsutgiftene kan variere mye fra år til år, og i de to gruppene med de største kommunene er det såpass få kommuner i hver gruppe at gjennomsnittstall for gruppens investeringsutgifter kan ha en del tilfeldig variasjon. Investeringsutgiftene viser en fallende tendens fra de minste til de nest største kommunene. Det høye tallet for de største kan skyldes enkeltstående prosjekter og kan anses som tilfeldig variasjon.

Tabell 6: Utvalgte indikatorer for deltagelse i kulturaktiviteter i 2020

Størrelse på kommunen	Besøk i folkebibliotek per innbygger (antall)	Utlån per innbygger (antall)	Barn 6-15 år i kommunens kulturskole (prosent)
<b>Mikro</b>	2,8	3,2	28,6
<b>Liten</b>	2,8	2,6	21,0
<b>Mellomstor</b>	2,9	2,1	13,2
<b>Stor</b>	2,9	2,2	10,0
<b>Storby</b>	3,8	2,1	11,1

Kilde: KOSTRA 2020

Tabell 6 viser at mens antall biblioteksbesøk øker med kommunens størrelse, er det en nesten like klar tendens til at antall utlån faller med kommunens størrelse. Det er nærliggende å forklare dette med at bibliotekene i større grad brukes til noe annet enn utlån av bøker i store byer enn i små kommuner.

Andel av barna som går i kulturskole er klart høyest i de minste kommunene. Det er nesten tre ganger så vanlig å gå i kulturskole i de minste kommunene som i byer med mellom 50 og 100 tusen

## 4.2 Kommunenes organisering

Dette kapitlet belyser hvordan kulturfeltet er organisert i kommunenes administrasjon og bidrar til å belyse problemstilling 4; Hvordan ser kommunene kulturfeltet som et samfunnsutviklende felt innen kommunenes helhetlige tjeneste- og samfunnsutvikling per i dag? Det gjør vi gjennom en diskusjon om hvordan kulturfeltet er organisert administrativt i kommunen og hvem kommunen samarbeider med for å løse lovpålagte og ikke-lovpålagte tjenester.

### 4.2.1 Kulturenheten i kommunen

I survey og i møte med kommunene finner vi, som forventet, at kulturfeltet er ulikt prioritert og forvaltet fra kommune til kommune. Det handler om historiske årsaker, så vel som kommunens størrelse og geografiske lokalisering i forhold til større kommuner som kanskje har et rikere kulturtilbud. Noen kommuner er så store at de har en velutviklet enhet, avdeling eller etat for kulturfeltet, andre er så små at kulturfeltet i administrasjonen bare har en stillingsbrøk som gjerne er delt på andre saksområder. 40% har egen enhet, 43% har kultur organisert sammen med andre saksområder. Når kommunene kombinerer kulturfeltet med andre saksområder, varierer det også veldig om kulturfeltet havner sammen med oppvekst/skole eller næring/miljø.

I datamaterialet har vi undersøkt hvorvidt kommunes størrelse har betydning for hvordan kulturfeltet er organisert administrativt. Tabell 7 viser en grovmasket oversikt over administrativ organisering fordelt på størrelse.

Tabell 7: Organisering av kulturfeltet i kommuner med ulik størrelse (i prosent, N=205)

	Mikro kommune	Liten kommune	Mellomstor kommune	Stor kommune	Storbykommune
Som en egen etat	20	33	56	67	60
I en egen etat/enhet met ett eller flere saksområder	46	51	27	33	40
Fordelt på flere enheter/ etater	9	10	6	0	0
Inngår som en del av sentraladministrasjonen	17	9	2	0	0
	100	100	100	100	100

TTabell 7: Organisering av kulturfeltet i kommuner med ulik størrelse (i prosent, N=205)abell 7 viser at de aller minste kommune, de som har færre enn 2000 innbyggere, ofte har organisert kulturfeltet sammen med ett eller flere saksområder. Deretter øker tilbøyeligheten til å ha en egen etat jo større kommunen er. Det vil si; det er flest av de store kommunene i størrelsesorden 50 000 til 100 000

innbyggere som har feltet organisert i egen etat. Her er det viktig å understreke at i datamaterialet er det bare fem storbykommuner, samt ni store kommuner og at tallene derfor kan være noe usikre. For de små kommunene og mikrokommunene har de fleste kulturfeltet i en etat/enhet sammen med andre saksområder.

Tabell 7 er som sagt en grovmasket oversikt. Uavhengig av administrativ organisering, kan det også, av ulike årsaker være at deler av tjenester innenfor både lovpålagte og ikke-lovpålagte tjenester er lagt inn under andre etater eller enheter. Det kan for eksempel være at kulturskolen er organisert som en egen etat, eller at barne- og ungdomsarbeid er lagt inn under oppvekst og så videre. Forklaringene på hvorfor organiseringen blir som den blir, kan være tilfeldig så vel som svært godt begrunnet. I noen tilfeller handler det om sammensetningen av de kommuneansattes kompetanse og i andre tilfeller handler det om kommunenes mangeårige praksiser i hvordan løse oppgavene. Det viser at kommunene finner sine egne måter og veier for å tilby lovpålagte, så vel som ikke-lovpålagte tjenester. Enkelte kommuner, som for eksempel Alstahaug kommune har sågar forsøkt å løfte kulturfeltet som et felt gjennom en særegen innramming av kulturfeltet (se tekstboks).

### **Kulturbadet – Alstahaug kommune**

Etter en lang prosess med 40 års satsing og prosess, stod Kulturbadet ferdig i 2015. Bygget ble vedtatt oppført under et kommunestyremøte 19. desember 2012. Kulturbadet er møteplassen for alle i Sandessjøen og regionen rundt. Kulturbadet inneholder storsal for konserter/teater/konferanser, blackbox/dansesal, folkebad, kino, bibliotek, galleri, kulturskole, frivillighetssentral og Bua (gratis utlånsstasjon for idrettsutstyr).

Kommunens kulturadministrasjon sitter i tredje etasje i bygget. Her holder kultursjefen til, sammen med kulturskolerektor, og kulturstabens øvrige ansatte. Det gjør at den helhetlige planleggingen av kulturfeltet har blitt enklere og det har blitt enklere til å kunne bruke kultur som et virkemiddel også inn i andre politikkkelder. Det er for eksempel enklere å bygge relasjonen mellom kulturfeltet og næringsfeltet. Administrasjonen har jobbet med å lage «lillescenen» som kan brukes av lokale aktører til type lunsjkonserter på en lørdag. Bruken av denne scenen er gratis. Kulturbadets lokalisering i sentrum og i kobling til byens hotell gjør at kulturbadets brukere kan gå på kafe eller restaurant før eller etter en forestilling. Næringslivs aktører har koblet seg på Kulturbadet og bidrar som sponsorer. I tillegg har kommunen satt av en del av posten som er til familier og som er øremerket kultur. Kulturbadets bruk har vokst kraftig etter 2015 i Alstahaug. Gode premisser for organisering av kulturfeltet bidrar til å heve kompetansen og de ferdige produktene som genereres i lokalt kulturliv. Kulturbadet er med andre ord mer enn ett bygg. Bygget representerer også en praksis for hvordan administrasjonen i samarbeid med andre aktører realiserer kulturmøter.

Verdikjeden innenfor kulturfeltet er gjennom etableringen av Kulturbadet dekket. Men; Kulturbadet er ikke et produksjonshus, men et visningshus. Derav følger samarbeid for hvordan man skal kunne legge til rette for dette.

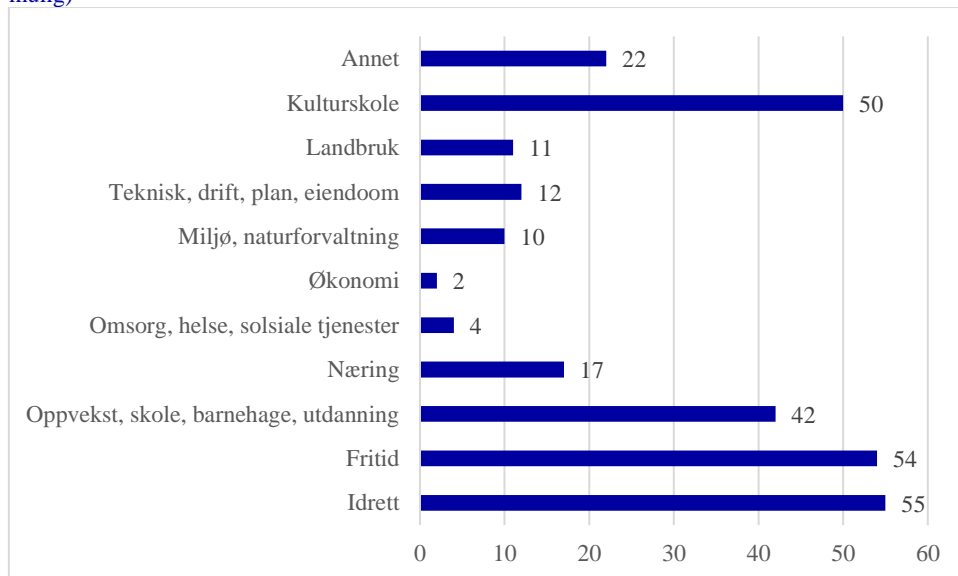
---

*Fra 2010 og 2015 skjedde det ingenting større. Men når vi åpnet, fikk kommunen et stort spillested. Med gode scenefasiliteter kan kulturbadet ta imot riksteateret og nasjonale artistene finner det interessant å besøke oss. I tillegg trekker bygget til seg lokale foreninger, kor, korps og teaterlag. Kultur har blitt et krydder i kommunen og vi ser en kulturell oppblomstring. Sandessjøen har blitt en by nå.*

---

Av de kommunene som har kulturfeltet organisert sammen med et annet saksområde i en egen etat eller enhet, er det flest som har lagt feltet sammen med idrett, fritid, kulturskole og/eller oppvekst (figur 12). I casestudiene utdypet informantene som representerer slike kommuner at de finner det naturlig. Kulturfeltet, mener de, har nær tilknytning til nettopp disse saksområdene og tjenestene. Flere av informantene påpekte også på at politiske interesser og ambisjoner for kulturfeltet og det saksområdet som feltet er knyttet sammen med, er like. Spesielt var det flere informanter som påpeker at deltakelse, integrering og dannelse starter nettopp med de yngre generasjonene og at skole og barnehage er nøkkelarenaer for dette arbeidet.

Figur 12: Sammen med hvilket/hvilke andre saksområder er kultursakene i kommunen administrativt plassert (flere svar mulig)



Ved nærmere analyse av surveydata kommer det frem at storbyene og de store kommunene rapporterer at deres kulturfelt er organisert sammen med etater/enheter er kulturfeltet lagt sammen med samfunnsoppgaver som ligger nært eller i tilgrensingen til kulturfeltet, som for eksempel idrett, medborgerskap, samskaping og liknende. Det samme gjelder også i stor grad for de mellomstore kommunene. Kulturfeltet omfatter med andre ord en klart og tydelig definert administrativ enhet med en stab som er dedikert til kulturfeltet. Likevel finner man mange varianter på hvordan kommunene administrerer kulturfeltet. Når kulturfeltet er organisert sammen med andre tjenesteområder, varierer det også mye hvilke områder som er satt sammen. De fleste som ikke har en egen kulturenhet, har lagt kulturfeltet til oppvekst/skole eller integrering og mangfold. Blant kommunene er det flere som for eksempel har skilt ut kulturskolen og/eller bibliotek som et eget felt. Blant de minste kommunene er det ti kommuner som gjennomfører enkelte tjenester som for eksempel kulturskole, UKM og bibliotek i interkommunalt samarbeid med andre kommuner.

En indikasjon på hvordan kulturfeltet blir prioritert i kommunen, er om lederen for kulturfeltet sitter i ledelsen for kommunedirektørgruppe/rådmannsgruppa eller ikke. Denne gruppen avgjør hvilke politikkområder som får oppmerksomhet i toppledelsen, og kan være førende for hvilke områder som prioriteres økonomisk. Dersom toppledelsen ikke har medlemmer som ser verdien av kulturfeltet, er det større sannsynlighet for at nettopp dette ikke blir prioritert. Dersom lederen for kultursektoren sitter i kommunedirektørgruppe/rådmannsgruppa kan det bidra til å synliggjøre kulturfeltets posisjon og viktighet for kommunen. Det kan gjøre det vanskeligere for kommunes toppleder og politiske leder å kutte i kulturbudsjettet og samtidig bygge lojalitet og begeistring for feltet. Flere av våre informanter i casestudiene som representerer kommunale kulturledere forteller at kulturfeltet lett blir en post i kommunebudsjettet som det er enkelt å kutte i når kommuneøkonomien strammes til. I 55 prosent av kommunene sitter lederen for kulturfeltet i kommunedirektørgruppe/rådmannsgruppa. Videre analyser av surveydata viser at;

- Blant storbykommunene og de store kommunene er det litt over halvparten av kulturdirektørene/kultursjefene som sitter i kommunedirektørgruppa

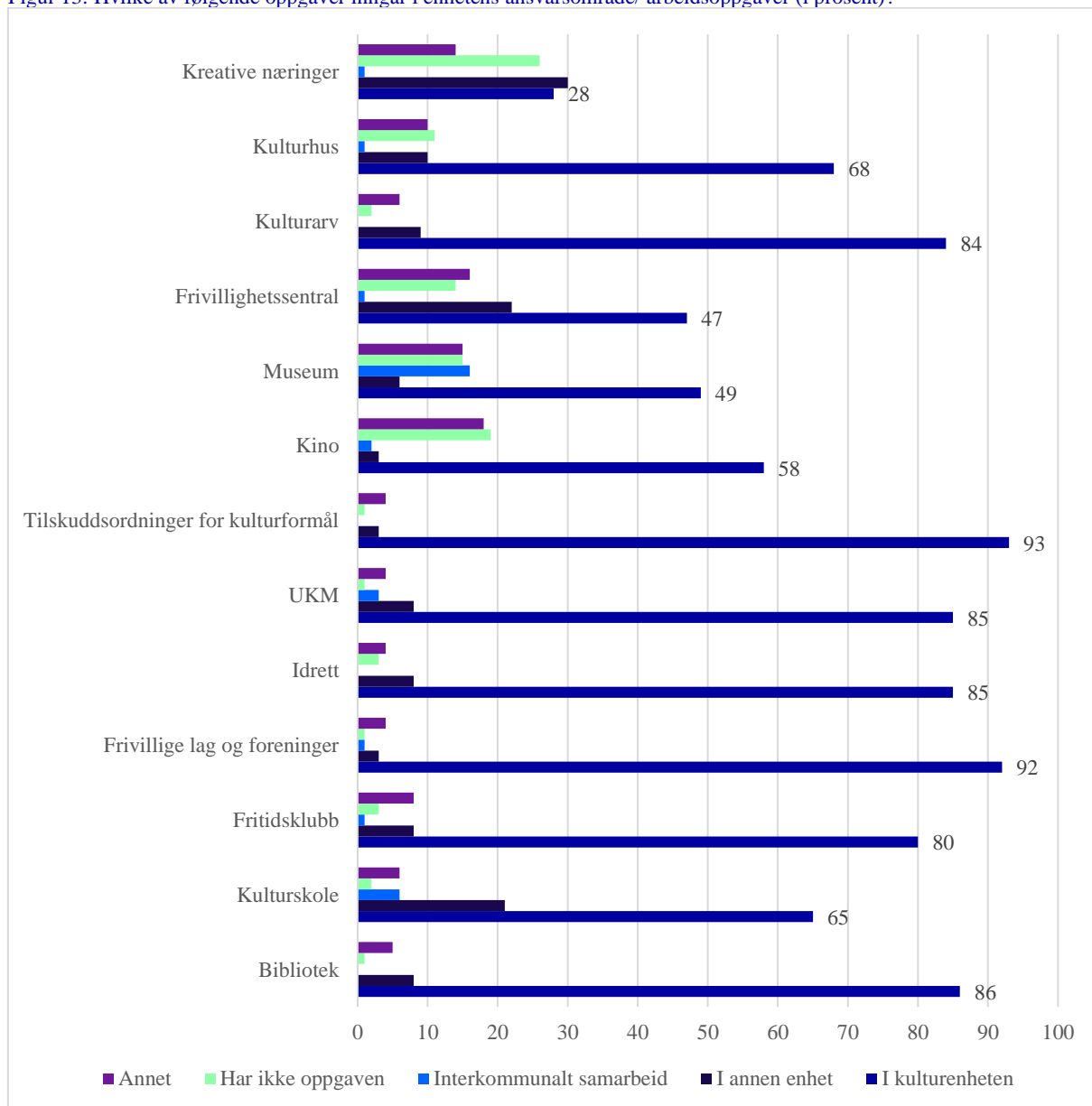
- Blant de mellomstore kommunene er det en av tre av kulturdirektørene/kultursjefene som sitter i kommunedirektørgruppa
- Blant de små kommunene er det litt over 40 prosent av kulturdirektørene/kultursjefene som sitter i kommunedirektørgruppa
- Blant de minste kommunene er det ingen av kulturdirektørene/kultursjefene som sitter i kommunedirektørgruppa

#### **4.2.2 Enhetens oppgaver**

Når det gjelder oppgaver som inngår i kulturenhetens ansvarsområde, viser det seg at kommunene er ganske like på tvers av kommunestørrelse og etat/enhetstilknytning av tjenesteområdet. I figur 4.2, som viser en oversikt over ansvars plasseringen av noen oppgaver, er det bare bibliotek og kulturskole som er lovpålagte tjenester.



Figur 13: Hvilke av følgende oppgaver inngår i enhetens ansvarsområde/ arbeidsoppgaver (i prosent)?



Ifølge Bibliotekloven skal hver kommune ha et folkebibliotek som gir et tilbud til alle mennesker og dekke alle fagområder og aldersgrupper. Alle kommuner skal ha en fagutdannet Biblioteksjef. Biblioteket skal være gratis for alle. Formålet er å arbeide for opplysning, utdanning og annen kulturell virksomhet. I de aller fleste kommunene er det kulturenheten som har ansvaret for bibliotek.

Alle kommunene i Norge er gjennom paragraf 13.6 i opplæringsloven, kalt kulturskoleloven, lovpålagt å ha et kulturskoletilbud. I de fleste kommunene er det kulturenheten/etaten som har ansvaret for kulturskolen. Samtidig er det flere kommuner (20 prosent) som har lagt ansvaret til andre enheter. Ved nærmere analyser viser det seg at i disse tilfellene er kulturskolen som oftest lagt til saksområder som inneholder oppvekst, barnehage og skole. Flere av våre informanter som har denne løsningen, påpeker at kulturskoleloven er en del av opplæringsloven, og at det er Kunnskapsdepartementet som har det øverste ansvaret for kulturskolen. Videre forteller flere at i kommunebudsjettet er posten kulturskole

under samme budsjettedel som skole og oppvekst. Disse informantene finner det derfor naturlig at det nettopp er oppvekst og/eller skoleenheten som har ansvaret for denne tjenesten.

De øvrige tjenestene som inngår i figur 13, er ikke-lovpålagte tjenester. Likevel er det flere enn 80 prosent av kommunene som har kulturenheter som har ansvar for oppgaver som fritidsklubb, frivillige lag og foreninger, Idrett, UKM og tilskuddordninger for kulturformål. Det er bare en til to kommuner som svarer at kommunen ikke har disse oppgavene. Det synes med andre ord å være en felles forståelse av hvilke oppgaver en kulturetat/enhet i en kommune skal eller bør jobbe med. Av figuren fremkommer det, naturlig nok, ikke hvor mye ressurser som investeres i både lovpålagte og ikke-lovpålagte tjenester.

I noen kommuner blir tjenester som kulturskole og UKM organisert som en interkommunal tjeneste. Det er først og fremst de aller minste kommunene som tilbyr kulturskole som en interkommunal tjeneste. Det gjelder også i stor grad for UKM. Men, når det gjelder UKM, er det også flere eksempler på småkommuner og mellomstore kommuner som har gjort tiltak for å øke attraktiviteten og kvaliteten på UKM gjennom blant annet samarbeid med nabokommuner.

Figur 13 viser et litt mer variert bilde av ansvars plassering av diverse tjenester som ofte inngår i kommuners tjenesteporteføljer. Dette er tjenester som ikke er lov-pålagte, og av figuren fremkommer det også at det er mange kommuner som ikke har tjenestene som listes opp i figuren. Tjenester som kino, museum, kulturarv og kulturhus er områder som ofte blir inkludert i den kulturelle grunnmuren. Mens kino og museum, i den grad kommuner tilbyr dette, ligger innenfor kulturenheten/etatens ansvarsområde, er det flere kommuner som har plassert ansvaret for frivillighetsentral, kulturarv, kulturhus og kreative næringer innenfor andre saksområder. Her har kommunenes ulike forutsetninger og kontekster av tjenestetilbudet innvirkning på sammensetningen. Kommunene løser disse oppgavene på sine særegne måter knyttet til tilgjengelig kompetanse, tidligere forvaltningspraksis, budsjett rutiner, eierskapsforhold til bygg og så videre.

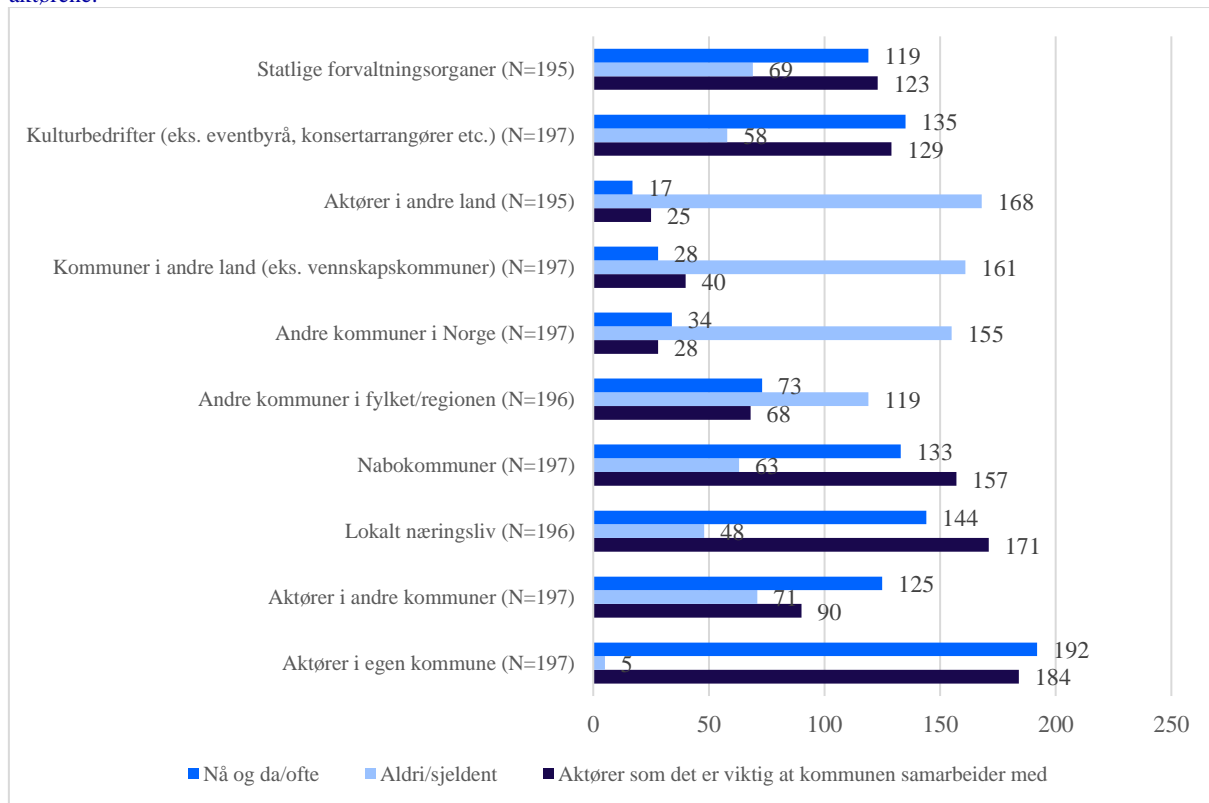
#### 4.2.3 Samarbeid<sup>7</sup>

For de fleste kommuner er samarbeid med andre sentralt for å kunne tilby gode kulturtilbud, for stedsutvikling og for å fremstå som en attraktiv kulturkommune for innbyggere og tilreisende. Samarbeid er viktig ikke bare for å få mest mulig kultur ut av kulturpostene i kommunebudsjettet, men også for deltakelse, oppslutning og det å utvikle felles lokale plattformer mellom folk, lag, foreninger og andre aktører. I survey og i møte med respondenter blir det tydeliggjort kommunene helst vil klare seg selv og bestemme selv hvordan de løser sine tjenesteoppgaver. Likevel er det flere situasjoner der kommunene finner samarbeid som helt sentralt. I surveyen har vi spurt respondentene hvem det er viktig å samarbeide med, samt hvor ofte de samarbeider med disse aktørene om arrangement, lokaler og finansiering. Figuren under viser en oversikt over hva respondentene svarte i survey.

---

<sup>7</sup> Vi gjør oppmerksom på at samarbeid, og da særlig mellom forvaltningsnivåene, også omtales i avsnitt 5.2.

Figur 14: Oversikt over hvem respondentene mener det er viktig å samarbeide med, samt hvor ofte de samarbeider med disse aktørene.



På et overordnet nivå viser figur 14 en klar sammenheng mellom de kommunene mener det er viktig å samarbeide med, og hvem de faktisk samarbeider med. Figur 14 viser at aktører i andre land, kommuner i andre land, i Norge og i regionen er mindre viktige samarbeidsaktører. Nærmere undersøkelser av tallmaterialet viser at dette særlig gjelder de minste kommunene. Samarbeid med kommuner og andre aktører i andre land er, for de fleste kommuner, heller sjeldent. Videre svarer respondentene at samarbeid med andre kommuner enn nabokommuner, både i egen region og i landet ellers, er sjeldnere. Det kan være et uttrykk for at det er et uforløst potensial i å planlegge og organisere aktiviteter på tvers av kommunegrenser.

**Tønsberg: Sterke kulturnæringer**

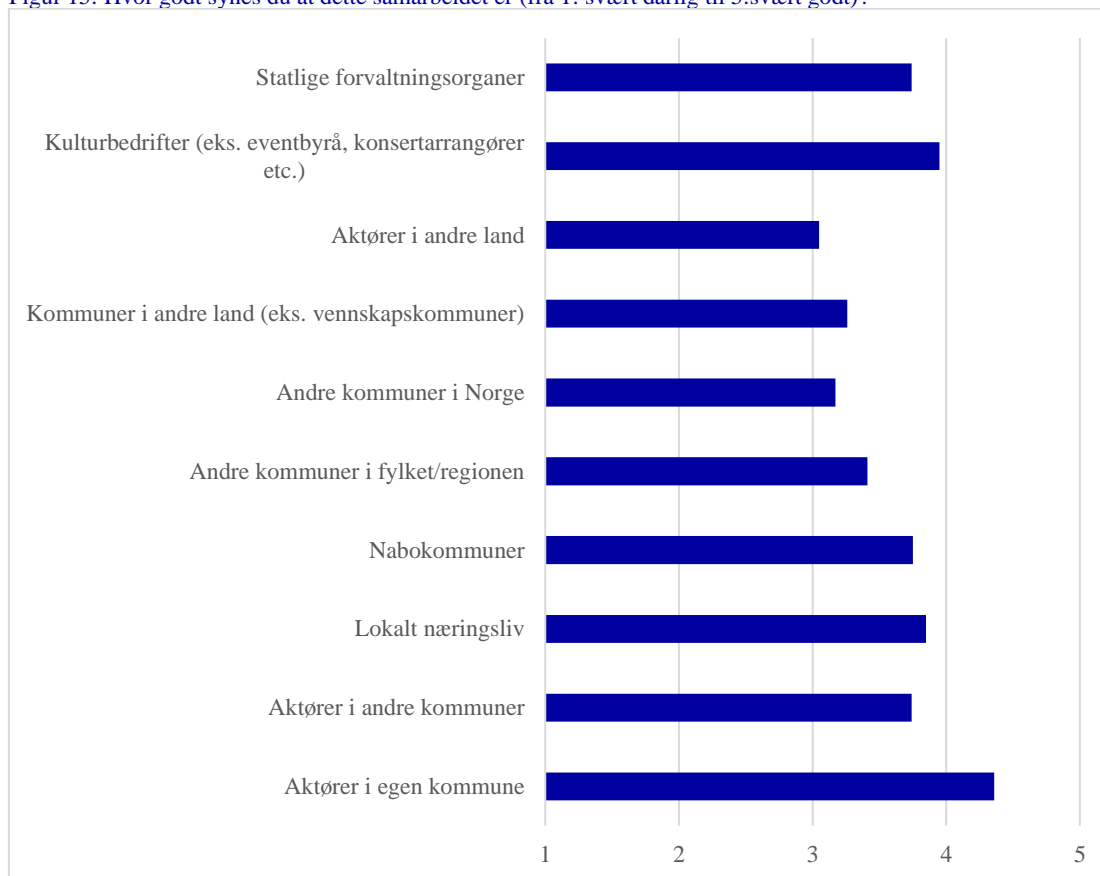
Tønsberg er en by preget av mye tjenesteyting og relativt få store private virksomheter. Det er en sterk gründertradisjon. Dette gir seg også utslag i at kulturnæringen står sterkt i Tønsberg. For kulturforvaltningen innebærer dette at de ikke behøver å sikte mot «å få ting til å skje». Kulturaktørene finner gjerne noen, for eksempel arrangører, som kan sørge for at kulturuttrykk blir realisert og formidlet. Kommunen kan i mange tilfeller ha rollen som tilrettelegger, men initierer også prosjekter slik at man oppnår synergier mellom kulturnæring, frivillige og kulturforvaltningen. På denne måten kan man realisere nye kulturuttrykk i en kommune med mye kulturnæring.

Funn fra survey viser at respondentene spesielt trekker frem aktører i egen kommune, lokalt næringsliv, kulturbedrifter, nabokommuner og statlige forvaltningsorganer som aktører det er viktig å samarbeide med. Det viser at kommunene i sitt virke for å levere gode tjenester finner det naturlig å samarbeide med aktører som er nær dem selv. Det kan være flere forklaringer på dette. På den ene siden kan det være at kommunene vil hegne om eget kulturfelt gjennom å knytte tett seg opp til kommunens innbyggere og næringsliv. Forklaringen kan også ligge i at kommunene mener de finner det de har behov for av samarbeidspartnere i egen kommune.

Samarbeidet som materialiseres er horisontalt i kommunen gjennom samarbeid med lokale aktører som næringsliv, frivillig sektor, lag og foreninger, kulturaktører og liknende samt nabokommuner. Videre er samarbeid som foregår i kommunene vertikalt med koblinger til fylkeskommuner og staten. Aktører i egen kommune er de som kommunene samarbeider oftest med, samtidig som det samarbeides nå og da med aktører i andre kommuner. Videre synes samarbeid med kulturbedrifter å være hyppig. Kommuner flest har også et relativt hyppig samarbeid med lokalt næringsliv.

En tydelig trend som peker seg ut, er at respondentene mener de samarbeider ganske godt eller svært godt med de aktørene som de samarbeider med. Dette er vist i figur 15. Spesielt trekker respondentene frem aktører i egen kommune, aktører i andre kommuner, lokalt næringsliv og nabokommuner som partnere der de har et godt samarbeid. Det kan være et signal om at kommunene har over tid har utviklet tette samarbeidsrelasjoner til noen utvalgte aktørgrupper.

Figur 15: Hvor godt synes du at dette samarbeidet er (fra 1: svært dårlig til 5:svært godt)?



I survey har vi spurt kommunene som rapporterer at de samarbeider med andre kommuner, om hvilke typer kommuner de samarbeider med. 60 prosent av kommunene som samarbeider med andre kommuner rapporterer at de samarbeider med nabokommuner. Videre rapporterer 20 prosent at de samarbeider med kommuner som er av lik størrelse som en selv. I datamaterialet finner vi ingen sammenheng mellom kommunens størrelse og grad av samarbeid med andre.

Vi finner en sammenheng mellom formen på samarbeid og hvem de samarbeider med. De kommunene som helst samarbeider med kommuner som er av lik størrelse som de selv, rapporterer at dette skjer:

- Ad hoc i konkrete prosjekter
- I dialog med fylkeskommune
- I uformelle nettverk
- I formaliserte nettverk

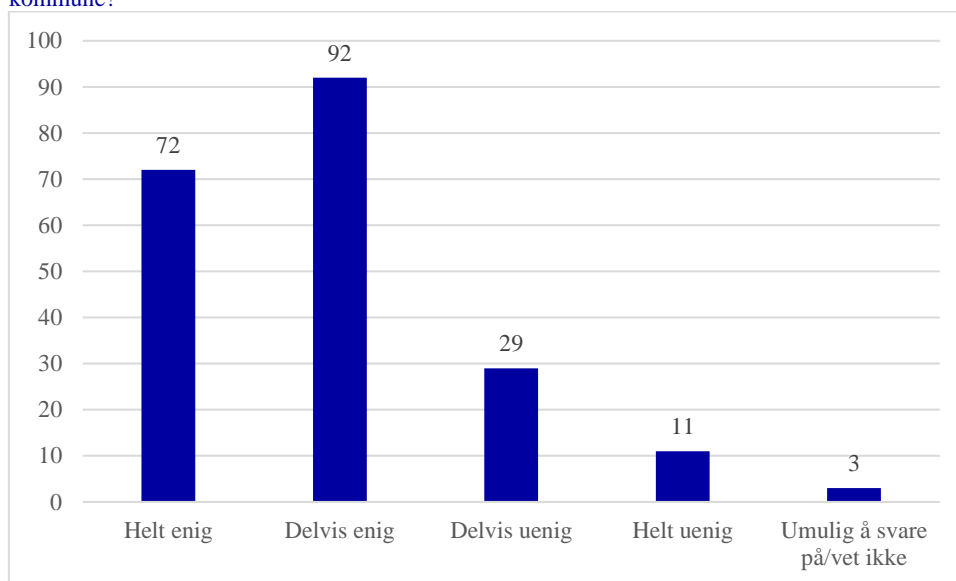
Kommuner som helst samarbeider med nabokommunen/r, rapporterer at dette er:

- Ad hoc i prosjekter
- I formaliserte nettverk
- I uformelle nettverk
- I dialogen med fylkeskommunen
- Systematisk samarbeid

#### 4.2.4 Kommunenes erfaringer med organiseringen av kulturfeltet

Avsnittene i delkapitlene ovenfor vitner om en kommunesektor der samtlige kommuner har sine egne tilnæringer til kulturfeltet. Vi ser ingen klare tendenser til noen form for standardisering av hvordan kommunene arbeider med kulturfeltet. Mangfold i organisering, sammensetning av tjenestetilbudet og løsningene for å levere tjenestene tyder på det har skjedd en tilpasning til lokale forhold og preferanser, men at utviklingen også kan være preget av historien bak og mer tilfeldige begivenheter. Både i survey og i casestudiene finner vi tydelige funn som viser at respondenter og informanter stort sett er fornøyde med den administrative organiseringen av kulturfeltet (figur 16).

Figur 16: Hvor enig er du i følgende påstand: Den administrative organiseringen av kulturområdet fungerer godt i min kommune?



Selv om de fleste respondentene er fornøyde med organiseringen av kulturfeltet, har vi i undersøkelsen også vært i kontakt med kommuner der kulturfeltet er særlig skadelidende. Tekstboksen på neste side viser en fremstilling av hvor sårbart kulturfeltet kan være i en kommune som sliter på flere felt.

I en av case-kommunene vi hadde gjort avtaler om intervjuer, ble avtalene ikke overholdt, til tross for gjentatte oppfordringer. Vi fikk derimot en henvendelse fra en av de administrativt ansatte på kulturfeltet som gjerne ville delta, men kun om han fikk være anonym. Han kunne fortelle at konfliktnivået i kommunen var høyt på grunn av langvarige økonomiske utfordringer, og at kulturfeltet også var involvert i flere av de mest betente politiske stridsspørsmålene. Kommunen var til tross for sin beskjedne størrelse, tidligere kjent for et aktivt teater- og musikkmiljø. Innbyggerne var stolte av det lokalsamfunnet fikk til på kulturfeltet, hvor engasjement og drivkraft hos frivillige kulturorganisasjoner virket i kombinasjon med kommunens tilretteleggerrolle. Gradvis hadde imidlertid fraflytting, konflikter og langvarig politiske nedprioritering av kulturfeltet undergravd det lokale engasjementet, og kommunen var nå uten egnede lokaler for kulturskole og scenekunst. Kommunen hadde også et svakt bibliotekstilbud. Vedkommende fortalte videre at han opplevde å være alene om kulturfeltet ettersom han hadde et svært begrenset fagmiljø han kunne spørre til råds og ta initiativer sammen med. Stillinger innen kulturfeltet var kuttet på grunn av økonomiske utfordringer, og han var nå i praksis uten kolleger, selv om det var et visst interkommunalt samarbeid. Vedkommende hevdet også at kulturfeltet nå var så lite at det var vanskelig å sette kultursaker på dagsorden. Dette ble satt i sammenheng med kommunens to-nivåmodell hvor han var sidestilt med enhetsledere innen tunge velferdstjenester som eldreomsorg, barnehage og skole. I møter mellom enhetslederne var det sjelden rom for kulturpolitiske spørsmål, og prosjektforslag om å se kultur og folkehelse mer i sammenheng, hadde ikke manifestert seg i noe konkret.

Selv om slike enkeltintervjuer må tolkes med forbehold, gjør slike historier inntrykk. Historien illustrerer hvordan kulturfeltet kan være sårbart i små kommuner hvor ildsjeler står bak mye av kulturtilbudet. Kombinert med en vanskelig økonomisk situasjon, små fagmiljøer og en aldrende befolkning, blir arbeidet med å holde oppe aktivitetsnivået i det lokale kulturlivet krevende. I dette tilfellet kan det virke som om man hadde kommet inn i en selvforsterkende utvikling hvor kulturfeltet var såpass marginalisert administrativt og politisk at det var få som kjempet for å opprettholde tilbudet som faktisk fortsatt eksisterte. Personen vi snakket med, la for øvrig stor vekt på den administrative ledelsens lokale tilhørighet. Kommunen hadde hatt flere kommunedirektører de senere år, og enkelte var kun ansatt i kort tid. Flere hadde også vært bosatt i nabokommunen. Dette førte ifølge vedkommende til manglende forståelse for hva en svekkelse av kulturtilbudet kunne bety i et lokalsamfunn. Undersøkelser i forbindelse med en nylig vedtatt kommuneplan, viste også at barn og unge etterlyste flere kulturtilbud lokalt.

### 4.3 Kulturfeltet i øvrig tjeneste- og samfunnsutvikling

Dette kapitlet følger opp kapittel 4,2 om kommunenes organisering av kulturfeltet og besvarer problemstilling 4; Hvordan ser kommunene kulturfeltet som et samfunnsutviklende felt innen kommunenes helhetlige tjeneste- og samfunnsutvikling per i dag?

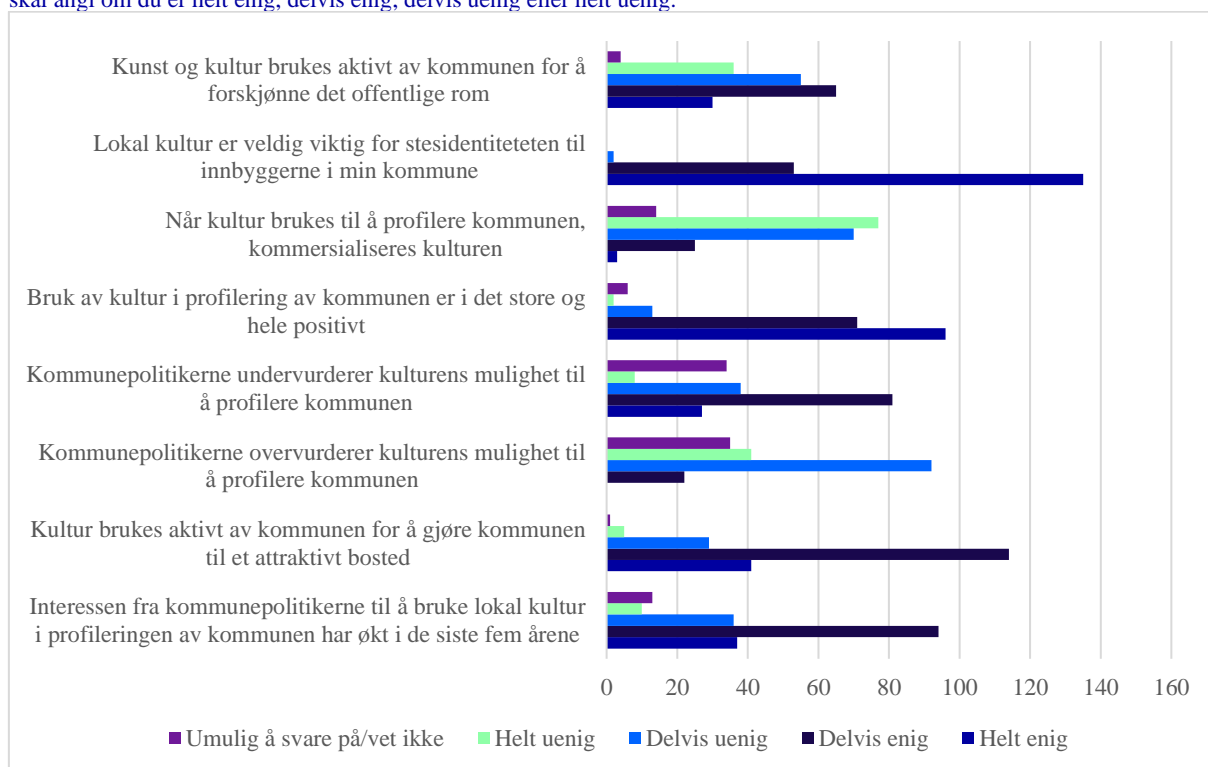
Dette spørsmålet berører flere sentrale og hyppig diskuterte problemstillinger knyttet til armlengdes avstand, kulturens egenverdi og hvordan kulturen kan skape merverdi på andre politikkområder, uten at det går på bekostning av kvalitet og autonomi. Vi vil i rapportens siste kapittel argumentere for at det er et betydelig, men underutnyttet handlingsrom på kulturens rolle som samfunnsutvikler i norske

kommuner. Dette, mener vi, skyldes delvis at problemstillingene over om armlengdes avstand og kvalitet, bærer preg av å være tilstivnede og repetitive. Først skal vi imidlertid redegjøre for noen funn som tematiserer kulturfeltet som samfunnsutvikler.

#### 4.3.1 Kultur som profilering

I figur 17 ser vi svarfordelingen på et spørsmål hvor respondentene blir bedt om å ta stilling til enkelte påstander om bruk av kultur for å profilere kommunen. Svarene viser tydelig at kultur er viktig for stedsidentiteten til kommunens innbyggere. Dette er igjen et tegn på hvordan kultur finner sted lokalt, med lokal tilpasning og med lokalt eierskap til feltet. Selv om forbindelsen mellom kulturuttrykk og stedsidentitet er godt kjent, er det grunn til å merke seg den sterke tilslutningen til påstanden. Det er altså et klart flertall av respondentene som er helt enig i en forholdsvis sterkt formulert påstand, at lokal kultur er veldig viktig for stedsidentitet. I motsatt ende av skalaen finner vi påstanden om at kommunepolitikerne overvurderer mulighetene kultur har til å profilere og at en slik profilering medfører en kommersialisering. Igjen er det grunn til å minne om hvem som har svart på undersøkelsen, kommunen, ettersom den ansvarlige for kultur i kommunen trolig har et mer positivt syn på kultur enn andre i kommuneadministrasjonen og blant lokale politikere. Likevel understreker svarene koblingen mellom kulturfeltet og det genuint lokale. Kulturfeltet anses som velegnet til å profilere kommunen fordi feltet formidler noe om hvem innbyggerne i kommunen er, og hva kommunen står for.

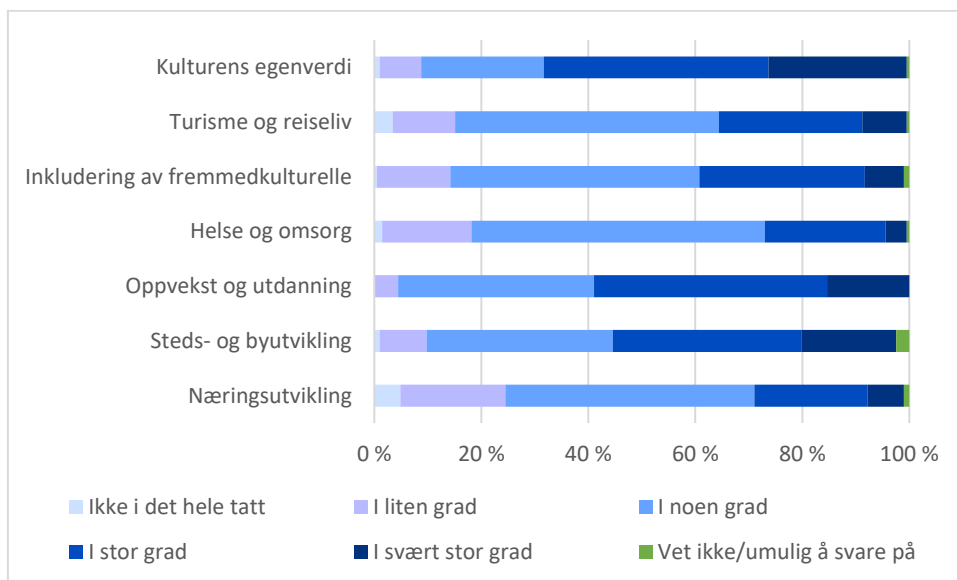
Figur 17: Nedenfor kommer det noen påstander om bruk av kultur for å profilere kommunen. Vi vil at du for hver av disse skal angi om du er helt enig, delvis enig, delvis uenig eller helt uenig.





### 4.3.2 Kultur i andre tjenesteområder

Figur 18: I hvor stor grad vil du si at kultursatsing i din kommune sikter mot...

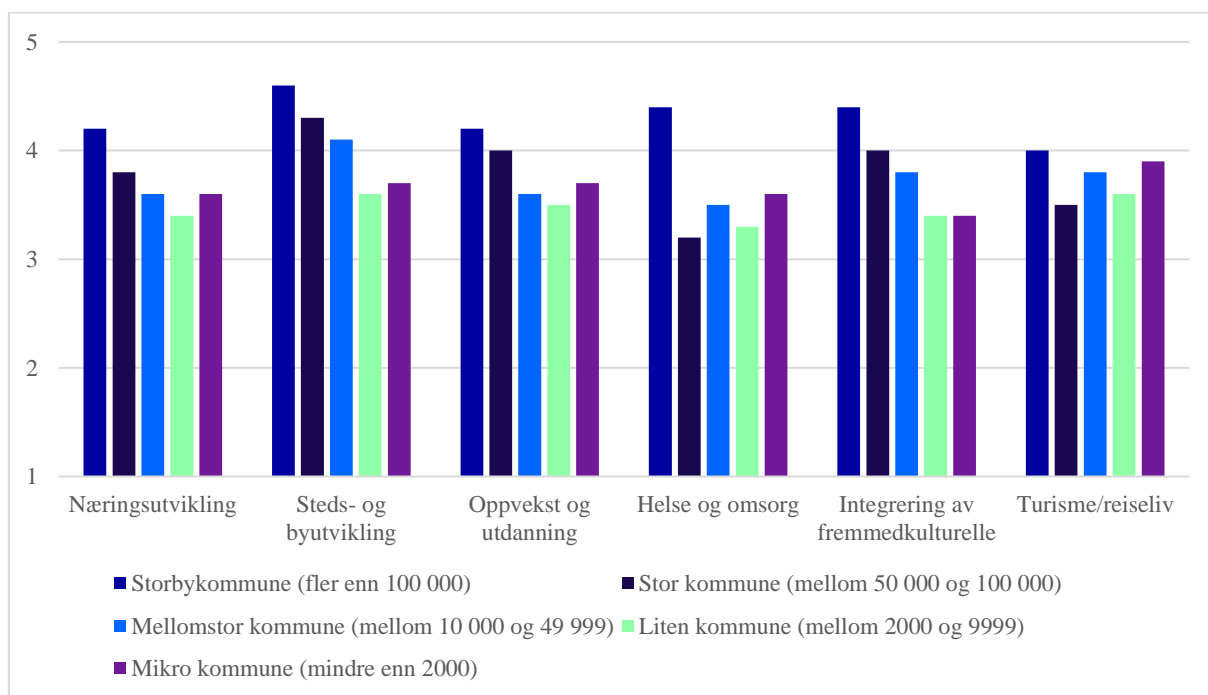


Som tidligere nevnt, ses den kommunale kulturpolitikken ofte i sammenheng med andre politikkområder og tjenesteområder. I figur 18 er respondentene spurt om hvorvidt kultur er blitt viktigere eller mindre viktig som virkemiddel på andre, definerte politikkområder. Selv om det her er vanskelig å lese ut et entydig bilde, framstår steds- og byutvikling igjen som viktig for den lokale kulturpolitikken. På den annen side kan det virke som om den tidligere til dels sterke tiltroen til kulturpolitikk som et potent virkemiddel for næringsutvikling, er på vikende front i kommunene. Samtidig peker flere på at kultur har blitt viktigere som virkemiddel innen turisme og reiseliv. Det kan synes noe paradoksalt, ettersom turisme og reiseliv også i stor grad handler om næringsutvikling. Likevel kan man her anta at skepsisen knytter seg til to forhold. For det første kan det være mindre tro på utviklingen av særskilte kulturnæringer, og for det andre kan det være større usikkerhet knyttet til kulturfeltets evne til å tiltrekke seg nye innbyggere og nye bedrifter.

I flere av intervjuene kom folkehelsearbeid opp som et politikkområde hvor flere så synergier til lokal kulturpolitikk. Her er det naturlig nok viktig å huske på at case-intervjuene på ingen måte er representative for kommunesektoren, men det kan likevel være grunnlag for å stille seg spørsmålet om hvorfor funnene varierer mellom spørreundersøkelsen og intervjuene. En nærliggende årsak er bredden i kommunens helse- og omsorgstjenester, og at respondentene derfor ikke først og fremst tenker på folkehelse når de svarer på et slikt spørsmål. En annen grunn kan være at til tross for tydelig lovformuleringer om kommunesektorens ansvar innen folkehelsearbeid, er dette et politikkområde som kanskje ikke har satt seg helt i kommunene. Området er derfor preget av noe prøving og feiling, og flere er på utkikk etter måter å forankre dette på i kommunens øvrige virksomhet. Med kulturpolitikkenes vekt på deltakelse, fellesskap og tilhørighet, kan kultursektoren framstå som en velegnet samarbeidspartner i folkehelsearbeidet. I rapportens avsluttende kapittel, peker vi på det betydelige potensialet som her ligger for nytenkning og prosjektbasert utvikling. Her kan KS spille en sentral rolle.

En ordfører viste til hvordan det lokale kulturarbeidet hadde blitt mer møteplassorientert de senere årene. Vedkommende satt dette i sammenheng med større samfunnstrender som individualisering, hvor folk i mindre grad hørte på samme radiokanal eller så de samme programmene på tv. Den lokale kulturens rolle som fellesarena ble på denne måten viktigere, ettersom det var gjennom lokale kulturarrangement at innbyggerne ble samlet, ikke minst på tvers av alder. Ordføreren mente denne dreiningen, som vedkommende kontrasterte mot en ensidig vektlegging av kulturens egenverdi, hadde økt lokale politikeres forståelse av «kultur som kulturbygger i lokalsamfunnet», som vedkommende formulerte det. En slik forståelse av lokalt kulturarbeid førte også til at det var lettere å se kulturfeltets rolle i sammenheng med andre politikkområder, deriblant helse. Vedkommende eksemplifiserte dette med å vise til hvordan kulturpolitikk var god eldrepolitikk, rett og slett fordi konserter og teater og kunstutstillinger holdt eldre i aktivitet og stimulerte sosial deltakelse. Vedkommende understreket videre at få ting ville være viktigere for norske kommuner i årene framover enn å holde eldre innbyggere aktive og vitale, både for deres egen del, men også for å sikre at de ble boende i egen bolig lengst mulig.

Figur 19: I hvor stor grad vil du si at kultur har blitt viktigere eller mindre viktig som virkemiddel i hvert av de politikkområdene som er nevnt nedenfor i din kommune i løpet av de siste fem årene?



De to figurene i dette delkapitlet viser nok en gang at kommunene er ulike og innretter det lokale kulturarbeidet på forskjellige måter. Mens noen ser kultur i sammenheng med oppvekst, er andre opptatt av integrering eller reiseliv. Samtidig er det grunn til å trekke fram svarfordelingen i figur 18, hvor respondentene blir bedt om å besvare et spørsmål om i hvor stor grad kultursatsingen i egen kommune er rettet mot ulike målsettinger og politikkområder. Her trer kulturens egenverdi tydelig fram som en viktig begrunnelse som satsingen, før andre politikkområder som for eksempel oppvekst og stedsutvikling. Et relevant spørsmål i den sammenheng, er hvorvidt de oppfatter at disse målene er i strid med hverandre, altså om de inngår i et nullsumspill. Vil en kultursatsing som sikter mot oppvekst

være mindre egnet til å oppfylle målsettinger om kulturens egenverdi, eller er det ingen motsetning mellom slike, til dels ulike mål?

I et fritekstspørsmål i surveyen, ble respondentene bedt om å kommentere på hvordan kulturpolitikken understøttet andre politikkområder. Her kommer det tydelig fram at kulturfeltet virker sammen med andre politiske målsettinger, uten at det går ut over kulturens selvstendige rolle eller autonomi. Dette blir ofte satt i en sammenheng av samskaping:

---

*Kulturfeltet er for beskjedne i å ta rollen som viktige samskapingsaktører med andre politikkområder. Kulturfeltet må bli langt flinkere til å vise hva vi har å bidra med for å løse de større samfunnsutfordringene.*

---

Flere viser også til hvordan kulturfeltet er viktig for arbeidet med folkehelse. For eksempel peker en respondent i surveyen på hvordan det aller meste innen kulturarbeidet har relevans for folkehelse:

---

*I min kommune som er middels stor i norsk målestokk ser vi at kultursektoren i veldig stor grad samspiller med andre områder. Det er korte nok avstander både geografisk og organisatorisk til at det blir lett å ta kontakt på tvers av politikkområder. Det at kultur er representert i rådmannens ledergruppe styrker også dette aspektet. Hovedsatsingen i kommuneplanen er folkehelse. Dette er et område som kultur i spesielt stor grad bidrar til, egentlig gjennom alle sine virksomheter fra idrett til bibliotek.*

---

Flere er også opptatt av hvordan kulturfeltet både bidrar til samfunnsutvikling i stort gjennom et helhetsperspektiv på hva lokalsamfunnet skal være, samtidig som det hever kvaliteten på enkelttjenester, for eksempel innen velferd:

---

*Kultursatsingen er sektorovergripende og bidrar sammen med overordna planlegging og folkehelse, til et helhetsperspektiv i utviklingen av lokalsamfunnet og til bedre kvalitet i de kommunale tjenestene.*

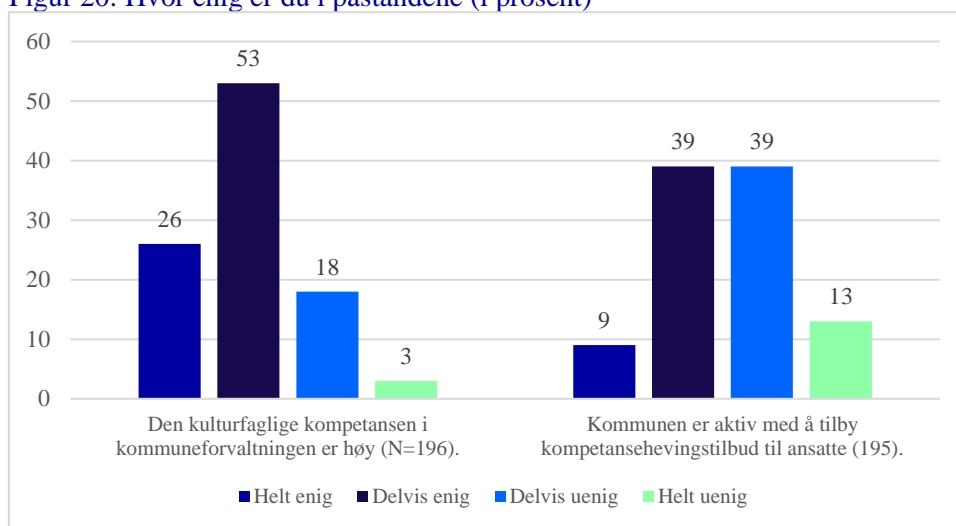
---

Oppsummert kommer det en rekke eksempler på hvordan kulturfeltet betraktes som en avgjørende bestanddel innen kommunens samfunnsutviklende rolle. Mange løfter fram stedsattraktivitet, både for egne innbyggere og besøkende, som et område hvor kulturfeltet spiller en særlig rolle. Folkehelsearbeid er som nevnt også en gjenganger, og det samme gjelder eksempler på hvordan kultur kan brukes i kommunens tjenesteproduserende virksomhet. På den annen side er det færre eksempler hvor respondentene ser kulturfeltet som en bidragsyter til å vitalisere kommunens rolle som demokratisk organ. Det lokale folkestyret trenger også nye impulser, og den senere tid har det vært økt oppmerksomhet omkring hvordan kultur kan løfte fram og anerkjenne mangfold og annerledeshet. Her mener vi det ligger et uførløst potensial i å benytte kultur som motstemme og kritisk opposisjon i lokal samfunnsutvikling. Dette kommer vi tilbake til i rapportens avsluttende del.

## 4.4 Kompetanse

Dette delkapitlet søker å belyse problemstillingen «Hvilken kulturfaglig kompetanse innehar kommunene, og hvilken kompetanse trenger de for å greie oppgaven med både å styrke feltets egenverdi og samtidig innlemme feltet som en del av en helhetlig tjeneste- og samfunnsutvikling?», samt problemstillingen «Hvordan jobber kommunene med kompetanseheving på kulturfeltet?» Figuren under viser en prosentvis fordeling av hvordan respondentene i survey opplever den kulturfaglige kompetansen i kommunen og kommunens innsats for å heve kulturfaglig kompetanse.

Figur 20: Hvor enig er du i påstandene (i prosent)



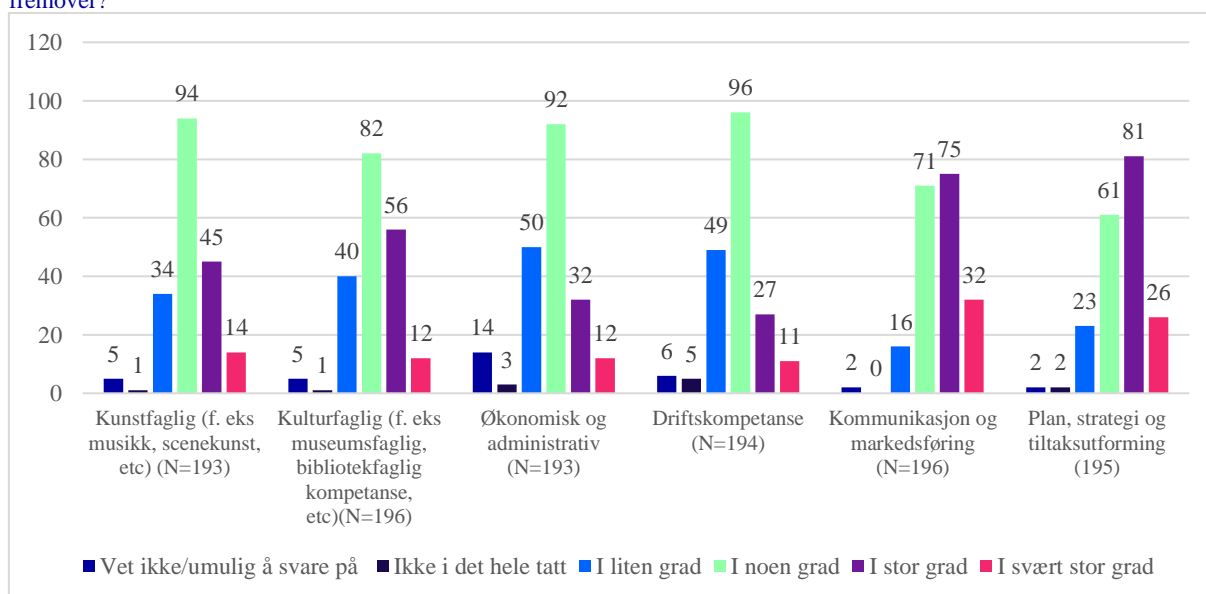
En av fire respondenter er helt enige i at den kulturfaglige kompetansen i kommuneforvaltningen er høy. Halvparten av respondentene er delvis enige i at den kulturfaglige kompetansen er høy. I vårt datamateriale er det en tendens som viser at jo større kommunen er, jo mer enige er respondentene i påstanden. Den samme trenden finner vi i casestudiene. De store kommunene som har anledning til å ha en velutviklet kulturadministrasjon, har flere ansatte å spille på og vil dermed også kunne ha større bredde i kulturkompetansen i administrasjonen. Kultursjefer eller ledere for kulturfeltet i små kommuner, har ofte høy kulturfaglig kompetanse. En utfordring er imidlertid at dette dreier seg om et fåtall ansatte i forvaltningen. Det vil også si færre å spille ball med når kulturfeltet skal utvikles.

I survey har vi også spurt respondentene om deres kommune er aktiv med å tilby kompetansehevingstilbud til ansatte. Figur 20 viser at kommunene her er todelte. Den ene delen, nærmere femti prosent mener kommunen er aktiv med å tilby kompetanseheving. En av tre respondenter forteller at deres kommune jobber med kompetanseheving gjennom etter- og videreutdanningsiltak. En av tre kommuner jobber med kompetanseheving gjennom strategisk rekruttering. Respondentene fikk i survey også anledning til å spesifisere andre måter kommunen deres jobber med kompetansetiltak på. Flere av respondentene nevnte da deltakelse i nettverk og deltakelse på mer intensive og tidsavgrensede kurs og seminarer.

Samtlige av stobykommune befinner seg i kategorien som tilbyr kompetanseheving for ansatte. Med unntak av en kommune er også samtlige av de store kommunene i denne kategorien. Det kan tyde på at tilgang til kulturfaglig kompetanse og utvikling av slik kompetanse er bedre i store kommuner, enn i mindre kommuner. En av tre respondenter rapporterer at deres kommune ikke jobber med kompetanseheving i det hele tatt. Et viktig spørsmål er hvilken betydning dette har for innbyggeres tilgang til og forhold til kulturfeltet i ulike kommuner.

Kulturfeltet er, som flere ganger påpekt, et felt i stadig endring. Behovet for kompetanse vil dermed endres i takt med samfunnsendringer som demografiske endringer, tilgang til ny teknologi, kunst og kulturtrender og så videre. Slike endringer vil følges av endringer i formidlingsmetoder, måter man jobber med integrering og inkludering, nye kunstuttrykk og liknende. I survey har vi også spurt om i hvilken grad respondentene oppfatter at kommunen har behov for økt kompetanse innenfor ulike fagfelter i kultursektoren. Respondentenes svar kommer frem i figur 21.

Figur 21: I hvilken grad oppfatter du at kommunen har behov for økt kompetanse for å styrke kultursektoren i tiden fremover?



Figur 21 viser at respondentene mener kommunen i varierende grad har behov for økt kompetanse på de fleste felt som er listet opp i figuren. For å holde tritt med samfunnsutviklingen ellers, vil det være viktig å stadig kunne fornye kommuneforvaltningen. Det er særlig to områder som peker seg ut som felt der kommunen har behov for økt kompetanse for å styrke kultursektoren; innenfor

kommunikasjon og markedsføring, samt innenfor plan, strategi og tiltaksutforming. Når det gjelder plan, strategi og tiltaksutforming kan mangel på kompetanse være en mulig forklaring på hvorfor mange kommuner ikke har en dedikert kulturplan eller en del i samfunnsdelplanen som er dedikert til kultur.

I intervjuene fikk vi en del utdypinger av synspunkter på kompetansebehov. Flere sier at det de har behov for, var ansatte som «kunne få ting til å skje» og til å virke. Det er få som peker på behov for kunst- eller kulturfaglig kompetanse. En kultursjef forteller at kommunen av og til har slike behov, men at de da retter henvendelser til personer utenfor kommuneadministrasjonen, f.eks. til kunstmuseer eller historiske museer. I én kommune legger kultursjefen vekt på at det er viktig at de har kompetanse på hva man kan oppnå med satsing på kultur. Dette kunne de bruke til å «selge inn» kultursatsinger hos politikerne. «Hvis vi har gode prosjekter, får vi finansiering» sa kultursjefen. Det er også flere som forteller at de ønsker mer kompetanse på hvordan jobbe med kommunens planverk for å fremme kulturfeltet som et eget felt, men også som et felt som kan løftes inn i andre politikkområder.

## 4.5 Oppsummering

Når det gjelder organisering av kulturfeltet finner vi 356 unike kommuner. Større kommuner er mer tilbøyelige enn små til å ha en egen etat/enhet for kulturfeltet. Kommunene har likevel en nokså ensartet forståelse for hvilke oppgaver kulturetaten/enheten bør ha ansvar for. Spesielt gjelder dette for de lov-pålagte tjenestene. Storbykommuner og store kommuner rapporterer om høyere kompetanse, samt tilgang til kompetansehevingstilbud. Et viktig spørsmål er hvilken betydning dette har for folks tilgang til relevante kulturtilbud av høy kvalitet.

# 5. Kulturpolitikken på ulike forvaltningsnivåer

Kultur er viktig for å utvikle fellesskap og forståelse av hvem vi er. Dette er viktig både på nasjonalt og lokalt nivå. Noen kulturuttrykk kan formidles uavhengig av hvor kunstner/utøver og publikum befinner seg, mens andre krever et fysisk møte. Deltagelse i kulturaktiviteter, ikke bare som mottaker, kan gi viktige bidrag til utvikling av samfunnet. På kulturfeltet er det derfor behov for nasjonale tiltak for å løfte fram kulturuttrykk med best mulig kvalitet og gi alle tilgang til disse, men samtidig også lokale tiltak for å utvikle lokal identitet og for å få kulturaktiviteter tilpasset forholdene på stedet.

Alle kulturaktiviteter har i en eller annen forstand en geografisk tilhørighet, i produksjon og som opplevelse. Derfor har også statlige kulturtiltak en regional og lokal tilhørighet og de inngår i det samlede kulturtilbudet i de respektive områder. Staten gir store tilskudd til kulturtiltak i frivillig sektor (tilskudd til frivillige organisasjoner, korps, kor, mv) og til barne- og ungdomskultur (Kulturtanken, DKS), men staten skiller seg ut ved å bruke en stor del av sine kulturmidler til profesjonelle aktører gjennom bl.a. Kulturrådets tilskuddsordninger samt tilskudd til institusjoner. Tilskuddene til frivillighet og barne- og ungdomskultur fordeles mye ut fra objektive kriterier eller rammefinansiering uten at statlige forvaltningsorganer tar stilling til lokalisering. Tilskuddene til profesjonell kultur, gjelder ofte aktiviteter med et tydelig lokalt nedslagsfelt. Denne situasjonen skaper en spenning mellom nasjonale eliter og lokal tilhørighet, mellom statlig, regional og lokal politikk og forvaltning.

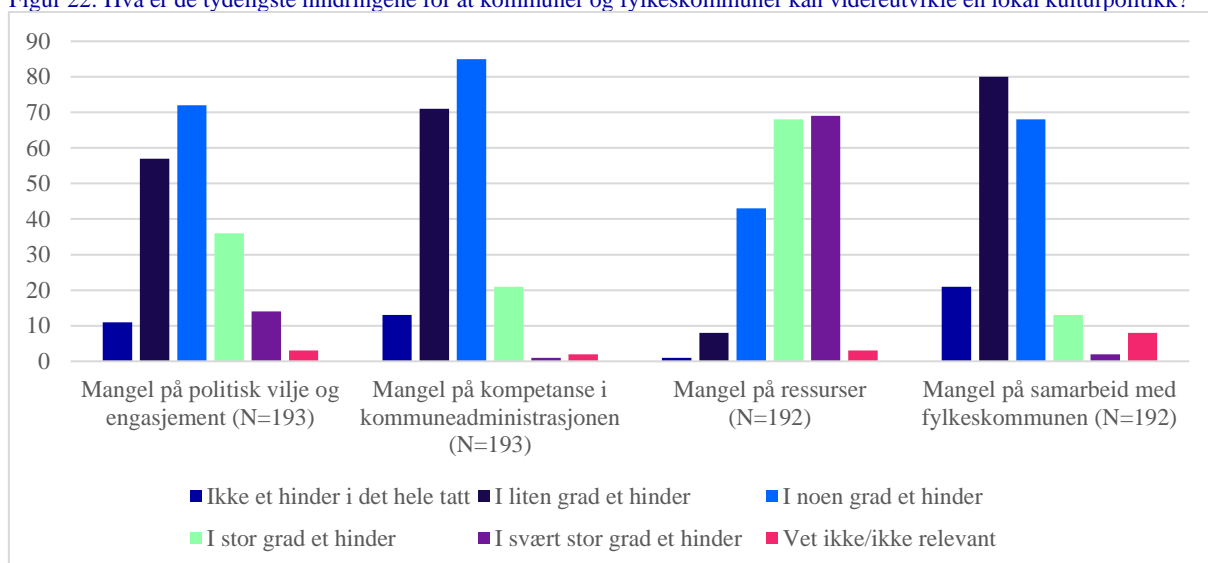
Arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene har derfor stadig vært et diskusjonstema knyttet til kulturfeltet. Den siste tids reversering av regionreformen for kulturektoren illustrerer noen av disse utfordringene.

Kulturmeldingen tydeliggjør at nasjonal kulturpolitikk omfatter statlig, fylkeskommunale og kommunale mål og virkemidler. Meldingen går lite inn på hvordan politikktutforming og forvaltning kan bidra til at de ulike forvaltningsnivåene spiller sammen for å realisere nasjonale kulturpolitiske mål.

## 5.1 Barrierer for lokal kulturpolitikk

Dette delkapitlet søker å besvare problemstillingen «Hva er de tydeligste hindringene for at kommuner og fylkeskommuner kan videreutvikle en lokal kulturpolitikk?». I survey ble øverste administrative leder for kulturfeltet spurt om hva som er de tydeligste hindringene for at kommuner og fylkeskommuner kan videreutvikle lokal kulturpolitikk.

Figur 22: Hva er de tydeligste hindringene for at kommuner og fylkeskommuner kan videreutvikle en lokal kulturpolitikk?



Figur 22 setter fokus på hvordan kommuner opplever ulike sider ved kulturfeltet som kan være en barriere for å utvikle lokal kulturpolitikk. Den barrieren absolutt flest kjenner på, er mangel på ressurser. Hele 70 prosent av respondentene rapporterer at dette er i stor grad et hinder eller i svært stor grad et hinder. I surveydata finner vi at det er en litt større overvekt av små kommuner (de mellom 2000 og 9999 innbyggere) som rapporterer dette. Videre rapporterer 43 respondenter (eller 22 prosent) at mangel på ressurser er en barriere. Det at mange kommunale ledere mener at dette er en barriere, kan være et viktig signal om at kulturledere landet over opplever et begrenset handlingsrom til å etablere og realisere lokal kulturpolitikk. Likevel; mange av våre informanter forteller om smarte løsninger internt i sine kommuner for å få mest mulig kultur ut av små budsjettposter. I enkelte av intervjuene pekes det også på at ambisjonene alltid vil overgå de tilgjengelige ressursene, men at dersom ideen er god nok, eller tematiserer forhold som har politisk oppmerksomhet, så er ressursene i større grad tilgjengelige.

Når våre informanter ble utfordret i casestudiene med spørsmål om hva som oppleves som barrierer for utvikling av lokal kulturpolitikk, kom informantene fort inn på manglende ressurser. Dette var uavhengig av om informanten var administrativt ansatte, lokale kulturpolitikere og politikernes partitilknytning. Når kulturbudsjettet består av mange enkeltposter med svært varierte oppgaver som idrett, friluftsliv, folkehelse, bibliotek, kulturskole, svømmebasseng, tilskuddordninger og så videre, vil prioriteringene også styres av politikernes interesser. En av de intervjuede lokalpolitikerne peker nettopp på dette;

---

*Vi har et bredt kulturliv som jeg tror folk begynner å få litt mer øynene opp for. Også aksept for kulturutvikling. Når man løfter blikket litt, ser flere hva man kan få til. Likevel er det så mye innenfor kulturfeltet mange vet lite om. Kunst og kultur blir fort en kosepost. Her finner man også en strek der idretten blir hensyntatt i budsjettet. Veldig mange av denne kommunens politikere er ildsjeler innenfor idrettsmiljøene. Den andre delen av kulturfeltet som rommer billedkunst, scenekunst og så videre blir da en svak stemme i det politiske miljøet.*

---

I intervjuene understrekes det også ofte at det ikke er vond vilje, som hindrer videreutvikling av lokal kulturpolitikk. Likevel er det så mange som 25 prosent av respondentene som mener at mangel på politisk vilje og engasjement er til hinder for videreutvikling av lokal kulturpolitikk. 37 prosent av respondentene opplever dette i noen grad å være et hinder. Og her finner vi en tendens knyttet til størrelse på kommunen. Jo større kommunen er, desto mindre oppleves manglende politisk vilje og engasjement som en hindring. Store kommuner har gjerne flere og større politiske utvalg, og gjerne et utvalg som behandler kultursaker.

I tillegg er det også flere av informantene som peker på at dersom administrasjon og politikere finner at lokale kulturbærere er sentrale for kommunens utvikling, er det ikke vanskelig å finne løsninger som dekker opp for manglende ressurser. Denne trenden finner man igjen i de mange kulturhusene som er bygget i landet i den seinere tid og i lokale og regionale festivaler og events som både politikere og kommuneadministrasjon støtter opp om. Spesielt større arrangementer av nasjonal interesse har de lokale politikernes fulle støtte. Ett eksempel som ble nevnt i intervju med kultursjefen i Molde, var at da staten reduserte sin støtte til Jazzfestivalen i Molde, opprettholdt fylkeskommunen og kommunen sin støtte. Det ble understreket at Jazzfestivalen ses mer som en institusjon enn et arrangement, og at det var administrasjonen og ikke politikerne som stod for prioriteringen. Politikerne tar ikke stilling til slike enkeltsaker.

For å videreutvikle relevant kulturpolitikk som treffer bredt blant innbyggerne, er kompetanse sentralt. Ut fra svarene som respondentene gir i survey, ser manglende kompetanse ut til å være en mindre hindring for utvikling av lokal kulturpolitikk enn for eksempel politikernes motivasjon og vilje, samt kommunenes tilgjengelige ressurser på feltet. Det samme gjelder også samarbeid med fylkeskommunen. Heller ikke her rapporterer kommunene hindringer for utvikling av lokal kulturpolitikk.

I intervjuene spurte vi også om «Hvordan kan kommunesektoren bli en tydeligere premissleverandør for utviklingen av den nasjonale kulturpolitikken?». Vi fikk ikke mye ut av svarene på dette spørsmålet. Kanskje kom det litt brått på informantene, og kanskje er det et for stort sprang fra dagens situasjon til en der kommunene får en tydeligere stemme i utforming av nasjonal kulturpolitikk. Rent



praktisk, kan det være vanskelig for nasjonale myndigheter å etablere en form for dialog med alle kommunene. Dette kan tale for å etablere et mellomledd mellom kommunene og det nasjonale nivået. Inntil man eventuelt etablerer et regionalt, statlig kulturforvaltningsorgan, er det to alternativer som peker seg ut:

- Fylkeskommunene (både administrasjon og politikere)
- KS

Vi har inntrykk av at kommunene peker på KS og ikke på det fylkeskommunale nivået som koordinerende mellomledd mellom seg og det nasjonale nivået.

## 5.1 Kommunene og nasjonale kulturpolitiske mål

I intervjuene spurte vi «Hvor bevisst er kommunen på nasjonale kulturpolitiske mål i det lokale kulturarbeidet, og i hvor stor grad har dere uttrykt en lokal eller regional kulturpolitisk retning?». På det første spørsmålet var det en klar tendens til at kommunene ikke forholder seg til nasjonale kulturpolitiske mål i utforming av egen kulturpolitikk. En spissformulering fra en av informantene var:

---

*«Vi ser oss ikke som gjennomføringsorgan for nasjonal kulturpolitikk»*

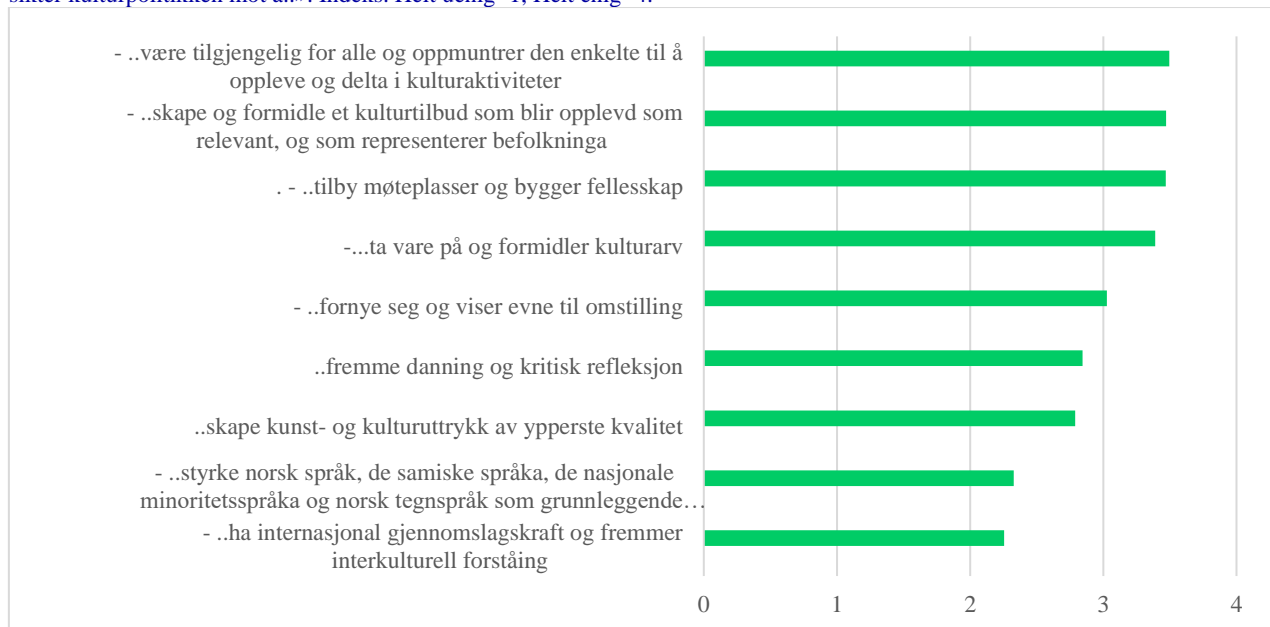
---

Samtidig var det mange som nevnte at den kommunale kulturpolitikken er rettet mot en del av de nasjonale kulturpolitiske målene, men kommunene var klare på at sammenfall i mål ikke skyldtes at kommunene hadde adoptert nasjonale mål eller oppfattet disse som føringer. Sammenfallet mellom nasjonale og lokale mål, kan nok heller tilskrives at meldingen har tatt inn over seg hvilken rolle kultur kan spille lokalt.

En av informantene sa at de bruker nasjonale mål som en del av legitimeringen/innsalget av kulturtiltak internt i kommunen. Hvis de kan vise at tiltaket understøtter nasjonale mål - i tillegg til lokale – er det enklere å få gjennomslag.

I spørreundersøkelsen listet vi opp nasjonale kulturpolitiske mål fra Kulturmeldingen og ba respondentene angi i hvilken grad de mente at kommunens kulturarbeid var rettet mot de samme målene. Svarene er gjengitt i figur 23. Figuren viser at kommunenes kulturpolitikk er rettet inn mot å skape fellesskap, møteplasser og deltagelse. Også formidling av kulturarv er prioritert.

Figur 23: Hvor enig eller uenig du er i at kulturarbeidet i din kommune er rettet mot de samme målene. I min kommune sikter kulturpolitikken mot å...». Indeks. Helt uenig=1, Helt enig=4.



Vi har også studert om rangeringen varierer med kommunestørrelse. Hovedtrendene er at det er de samme fire målene som rangeres høyest, uavhengig av kommunestørrelse. Selv om de største og de nest største kommunene oftere har institusjoner og arenaer som brukes av de mest kjente kunstnerne, definerer ikke disse kommunene «kunst og kulturuttrykk av ypperste kvalitet» høyere enn de mindre kommunene. En annen interessant tendens er at formidling av kulturarven rangeres høyere i de minste kommunene, enn i de største.

Vi oppfatter heller ikke at kommunenes mål om å stimulere til kulturuttrykk av høy kvalitet er motivert av tilsvarende nasjonale kulturpolitiske mål. Både Kongsberg og Drammen har skissert mål på dette området i sine planverk. I framtidsbildet i Kongsbergs kommuneplan for 2018-2030 heter det blant annet «Kongsberg er anerkjent som en av landets viktige kulturbyer med flere store nasjonale kulturarrangementer og et stort mangfold av lokale kulturattraktivitet». Vi oppfatter dette målet som et underordnet mål om attraktivitet og profilering og ikke som et bidrag til nasjonale kulturpolitiske mål. Tilsvarende gjelder målet i «Drammen 2036» om «å sikre kunst og kulturopplevelser av høy kvalitet i nasjonal sammenheng».

Blant kommunene var det også enkelte som i større grad tok nasjonale mål inn i egen kulturpolitikk. En politiker sa at i hans kommune brukte de kulturmeldingens mål og føringer som retningslinjer for forvaltningen av kommunens egne kulturpolitiske tiltak.

## 5.2 Samarbeid

I spørreundersøkelsen kartla vi samarbeid med ulike typer aktører, både når det gjelder omfang/hyppighet, kvalitet og behov for mer samarbeid.

Det er også interessant å merke seg at 123 respondenter (eller 60 prosent) mener det er viktig å samarbeide med statlige forvaltningsorganer. Blant de minste kommunene er det rundt femti prosent

som mener at det er viktig å samarbeide med statlige forvaltningsorganer. Folkerike og store kommuner som har velutviklede kulturadministrasjoner, forteller i intervjuene at det er viktig å samarbeide med staten. Av de mellomstore kommunene har tallet økt til 75 prosent. Samtlige av de store kommunene som har deltatt i undersøkelsen mener samarbeid med statlige forvaltningsorganer er viktig. 80 prosent av storbykommunene mener det samme. Et dypere dykk i datamaterialet viser at de store kommunene og storbykommunene trekker frem statlige forvaltningsinstitusjoner som viktige samarbeidspartnere. Dette relaterer seg særlig til finansiering av regionale eller statlige kulturinstitusjoner som scener, gallerier, museum og lignende. Det kan også være relatert til kulturhusboomen. Andre samarbeid kan gå på støtte til konkrete kulturarrangementer som for eksempel festivaler og samarbeid i «siloene» for bibliotek, kulturminner og lignende. I vårt datamateriale finner få eksempler på vertikalt samarbeid som ikke primært dreier seg om finansiering. Dette er et tankekors.

Knyttet til nivåene i den nasjonale kulturpolitikken, viser vårt datamateriale fra casestudien at fylkeskommunen er en av kommunenes viktigste samarbeidspartnere. Mens noen kommuner har tydelige behov og motivasjon for samarbeid med fylkeskommunen, er det andre kommuner som har motsatt opplevelse. Et dypdykk i datamaterialet viser at de som ser fylkeskommunen som en viktig samarbeidspartner, gjerne har regionale eller statlige kulturinstitusjoner eller er spesielt opptatte av kulturbærere som er særegne for sin region/kommune.

I surveyen ble respondentene også spurt om hvor godt de synes samarbeidet er mellom kommunen og de ulike samarbeidspartnerne. Når det gjelder samarbeid med aktører i andre land, andre kommuner i andre land og i Norge er det, naturlig nok, mange som svarer at dette ikke er relevant for dem.

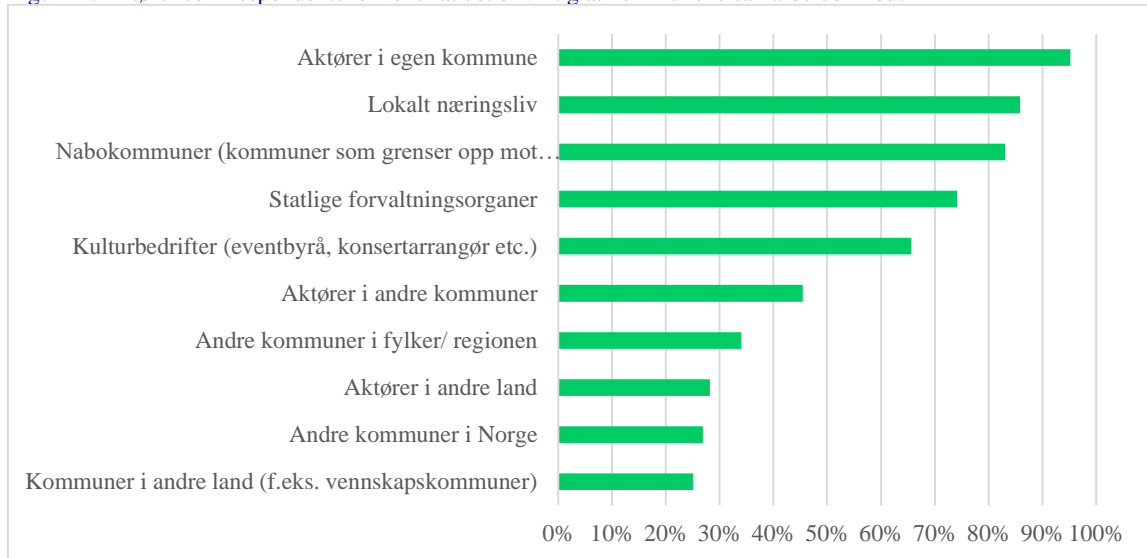
Vi finner at det er mest samarbeid med andre aktører i egen kommune, herunder lokalt næringsliv. 75 prosent av kommunene oppgir at de ofte eller «nå og da» samarbeider med lokalt næringsliv. Noe færre oppga kulturbedrifter som samarbeidspartnere. Nær 70 prosent samarbeider like hyppig med nabokommunene, og her er det ingen markant forskjell mellom kommuner av ulike størrelse.

Vi har spurt også om hva kommunene samarbeider med nabokommuner om og hvordan samarbeidet er organisert. 62 prosent av kommunene oppgir at de ofte eller nå og da samarbeider med statlige forvaltningsorganer. I de to gruppene med de største kommunene er det 80-90 prosent som oppga dette omfanget av samarbeid, mens under halvparten av de minste kommunene svarte det samme.

På spørsmål om samarbeidet med ulike typer aktører fungerer godt, rangerer kultursjefene samarbeid med andre aktører i kommunen høyest. Men det er også høy grad av tilfredshet med samarbeidet med statlige forvaltningsorganer. Dette samarbeidet fungerer bedre enn samarbeidet med lokalt næringsliv, kulturbedrifter, nabokommuner og andre kommuner.

I surveyen har vi spurt kommunene «Hvilke av disse aktørene mener du at det er viktig at kommunen samarbeider mer med?». Svarene er gjengitt i figur 24.

Figur 24: Aktører som respondentene mener at det er viktig at kommunene samarbeider med.

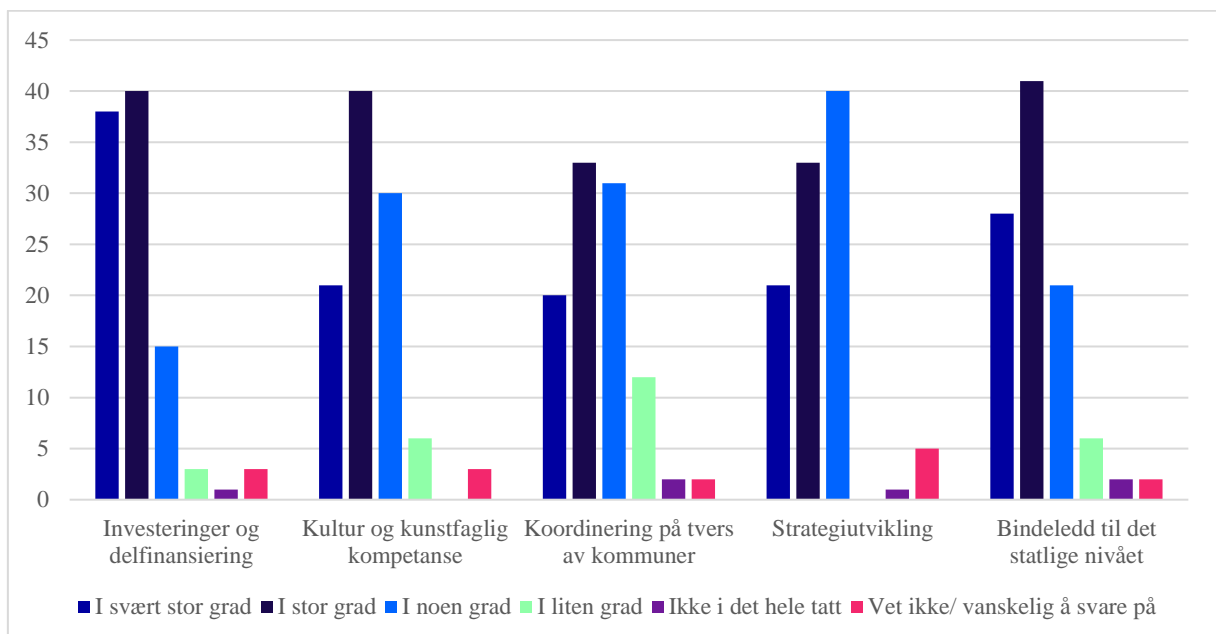


I survey var det mulig å legge til åpne svar på dette spørsmålet, og seks av informantene skrev fylkeskommunen. Dette er ikke så stor andel av antall svar, men utgjorde halvparten av de åpne svarene.

### 5.2.1 Samarbeid med fylkeskommunen

Spørreundersøkelsen hadde også spørsmål om hva kommunene hadde behov for å samarbeide mer med fylkeskommunene om (figur 25).

Figur 25: Hvor ser du at din kommune har behov for å samarbeide med fylkeskommunene (i prosent)?



78 prosent av kommunene ønsket mer samarbeid om investeringer, mens nær 70 prosent ønsket å bruke fylkeskommunen mer som bindeledd mot staten. Det var færre (om lag 50 prosent) som så behov for å samarbeide mer med fylkeskommunen om strategiutvikling.

- Behovene de enkelte kommunene har for samarbeid med fylkeskommunen, sammenfaller ikke med størrelse. Kommunene har sine unike individuelle behov
- Tydelig at storbykommunene, de store kommunene og de mellomstore kommunene ønsker og har behov for samarbeid. De svarer i svært stor grad eller i stor grad på alle
- De små kommunene og mikrokommunene uttrykker lavest behov for samarbeid (men de avviser ikke behovet)

I survey har vi også om hvordan kommunene samarbeider med andre kommuner. I tilknytning til samarbeid med nabokommuner, nevnte 45 prosent at de samarbeidet med disse «i dialog med fylkeskommunen». Det var mulig å krysse av på flere former for samarbeid, og det var tre andre former - «Ad hoc i konkrete prosjekter», «I uformelle nettverk» og «I formalisert nettverk» - som scoret høyere. Svarene gir et bilde av at samarbeid mellom kommuner kan anta mange ulike former, og tilpasses den aktuelle situasjonen og aktiviteten. I ganske mange tilfeller, kan fylkeskommunen fylle en koordinerende rolle. Et interessant synspunkt fra ett av intervjuene med en kommune, var at de tidligere opplevde fylkeskommunen som et ganske velfungerende ledd, men at etter regionreformen hadde ledelsen i deres nye «storfylke» utviklet selvstendige kulturpolitiske mål og selvstendige tiltak som ikke harmonerte med rollen som tilrettelegger for samarbeid mellom kommunene.

### 5.2.2 Samarbeid med staten

I intervjuene viser informantene jevnt over ganske liten interesse for å samarbeide med de andre forvaltningsnivåene. Vi forstår dettes om et uttrykk for at kommunene verner om sitt eget handlingsrom. Med andre ord, kommunene er redd for at en ytterligere institusjonalisering av samarbeid mellom forvaltningsnivåene vil innebære mer standardisering og en mer detaljert styring fra statlig hold.

I vårt prosjekt har vi innhentet informasjon fra kulturpolitikere og «kultursjefer». Begge disse typene informanter vil vanligvis ha ansvar for hele det kulturpolitiske feltet og ikke operativt ansvar for kulturinstitusjoner eller kulturtiltak. Vi ser at dette kan gjøre at vi ikke får godt inntrykk av samarbeid som skjer innenfor individuelle tiltak eller avgrensede kulturinstitusjoner. For eksempel er det omfattende samarbeid mellom forvaltningsnivåene knyttet til bibliotek, kulturminner, museer, samfinansierte scenekunstinstitusjoner, DKS, mv. Når aktørene med bredt ansvar for kulturfeltet i kommunene ikke framhever betydningen av samarbeid, kan dette trolig ha sammenheng med at samarbeidet skjer mellom de som har ansvar for de nevnte feltene på ulike forvaltningsnivåer. Samarbeidet skjer altså mellom kommunale bibliotek og fylkesbibliotekarere, mellom forvaltere av kulturminner på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå, mv.

Det var imidlertid også en del informanter i kommunene som hadde synspunkter på samarbeid med staten. Særlig fikk vi inntrykk av en samstemt oppfatning mellom informanter som hadde samfinansierte institusjoner med staten, de ønsket bedre prosesser rundt styring av disse institusjonene. Staten oppfattes ofte som fjern og arrogant: statlige aktører bevilger midler og utformer vilkår uten å gå i dialog med kommunene. Dette kan hindre at institusjonene får en hensiktsmessig rolle i lokalsamfunnet.

Det var også en del som nevnte statlige tilskuddsordninger som et kontaktpunkt med staten. Men også beslutninger om søknad om statstilskudd tas i realiteten av aktører som blir direkte berørt og ikke av politikere og andre som har bredt kulturpolitisk ansvar.

## 6. Slipp kulturen løs

Dette delkapitlet søker å belyse problemstillingen «Hvordan kan kommunesektoren bli en tydeligere premissleverandør for utviklingen av den nasjonale kulturpolitikken?». I dette arbeidet starter vi med avlysningen av regionreformen. Dette prosjektet har hatt en interessant tilblivelse. Et bakteppe kan sies å være kulturfeltets plass i regionreformen, der feltet som helhet ble forsøkt desentralisert, hovedsakelig til fylkeskommunene. Dette forslaget skapte en så opphetet stemning at kulturminister Abid Raja annullerte reformen for kulturens del kort tid etter at han tiltrådte som statsråd. Kulturarbeidere og kulturinstitusjoner demonstrerte samtidig at de som gruppe oppfattet en offentlig garantert kulturpolitikk som gyldig først når den var garantert av staten. På samme tid fikk KS en del kritikk i mediene for ikke å løfte kulturen med samme tyngde som andre kommunale oppgaver. Overordnet blir det argumentert med at den nasjonale kulturpolitikken samskapes i dialog mellom nivåene (særlig etter Enger-utvalgets utredning (NOU 2013:4)). Oppspillene ovenfor sår berettiget tvil om denne forståelsen er allmenn. Antakelsen om at retorikk og virkelighet ikke henger sammen, forsterkes av en del funn i denne rapporten. Flere informanter hevder at de har lite eller intet inngrep med nasjonal kulturpolitikk, om vi ser bort fra deltakelse i statlige (lovpålagte) oppgaver i den kulturelle førstelinjen. Dette gjelder både for små og store kommuner. Samtidig uttrykker mange kommuner at de ser på seg selv som politikkutviklere på feltet, men da løsrevet fra hva som utvikles av politikk på departementshold.

### 6.1.1 Stifinnere, ikke statstjenere

Det at case-kommunene i denne studien anser seg selv for å være politikkutviklere på kulturfeltet, og ikke et iverksettelsesorgan for statlig politikk, må sies å være et godt utgangspunkt for å vitalisere og forsterke kommunenes rolle innen kulturpolitikken. For å låne et begrepspar fra Baldersheim (1987), kan det virke som om kommunene fortsatt ser på seg selv som stifinnere og ikke statstjenere på kulturfeltet. Det står i kontrast til situasjonen på en rekke andre kommunale politikkområder, ikke minst innen velferdstjenestefeltet. På disse områdene har statlig styring i form av tilsyn, formelle rapporteringsrutiner og sterke føringer gjennom lov og forskrift hatt som siktemål å gjøre velferdstjenestene likere på tvers av ulike kommuner. Rettighetsfesting og manglende samsvar mellom pålagte oppgaver og økonomisk handlingsrom ble i den forrige maktutredningen trukket fram som en trussel for det lokale selvstyret (Østerud og Selle, 2006; Bukve, 2012). Kulturfeltet er med andre ord et politikkområde hvor lokale politikere kan utgjøre en forskjell og hvor den enkelte kommune kan utvikle egen politikk tilpasset lokale forutsetninger, lokal kompetanse og lokale behov. Dette gir naturlig nok en mer mangfoldig lokal kulturpolitikk.

Mangfoldet kommer også til syne i denne studien. For mens Hamar ser kulturfeltet som et velegnet virkemiddel for å skape en mer mangfoldig og spennende by, er kulturfeltets rolle som identitetsbygger og tradisjonsbærer avgjørende i setesdalskommunene. I Kautokeino er, på den annen side, kulturpolitikken nært knyttet til arbeidet for å holde det nordsamiske språket levende. Mangfoldet fører også til at kulturpolitikken utspiller seg i ulike organisatoriske og institusjonelle kontekster, noe som også er tydelig illustrert i denne rapporten.

### 6.1.2 Behov for politisk lederskap

Vårt poeng i denne sammenhengen er at selv om den lokale kulturpolitikken utvikles og iverksettes med større frihetsgrader enn mange av de andre kommunale tjenesteområdene, innebærer ikke det at det på noen måte er enkelt å skape en god, lokal og relevant kulturpolitikk. Ja, noen vil til og med hevde at det er mer krevende å skape og utvikle egen politikk enn å trimme en kommunal organisasjon til å være et effektivt iverksettingsorgan. I en situasjon hvor ny politikk skal formes, er det naturlig å peke på behovet for politisk lederskap. Det er flere eksempler på slikt lederskap i datamaterialet for denne rapporten. Ikke minst illustrerer mange av intervjuene hvordan enkeltpolitikere har gått foran og vist seg, blant annet ved å se kulturfeltet i sammenheng med andre politikkområder. Her kan det være på sin plass å minne om hvordan Charles Tucker konseptualiserer politisk lederskap som bestående av tre funksjoner: Formulere et problemområde, peke på mulige løsninger og mobilisere interessenter og aktører til felles innsats (Røiseland et al., 2020).

For det første må den politiske ledelsen sette dagsorden og synliggjøre utfordringer som krever politisk handling. I denne sammenhengen kan det innebære å skape debatt rundt hva kommunens kulturpolitikk skal være og drøfte dette i sammenheng med de særlige forutsetninger kommunen har på kulturfeltet, eller peke på andre politikkområder som krever tiltak og hvor kommunens kulturpolitikk kan fungere som et konstruktivt perspektiv.

For det andre må politiske ledere tilby handlingsalternativer som beskriver hvordan kulturfeltet kan utvikles og argumentere for hvorfor noen løsninger er å foretrekke framfor andre. Denne funksjonen omhandler altså politikkutvikling. Intervjuene i denne undersøkelsen kan som nevnt tyde på at mange kommuner fortsatt oppfatter seg selv som stifinnere på kulturområdet og at det derfor er rom for å skape kulturpolitikk i tråd med lokalsamfunnets behov. Ambisjonsnivået for den lokale kulturpolitikken varierer imidlertid mellom kommunene.

Sist, men ikke minst, må politiske ledere mobilisere til innsats. Innbyggere og aktører i lokalsamfunnet må slutte opp om problemdefinisjon og foreslåtte løsninger. Ikke minst er dette sentralt når innbyggerne selv skal medvirke under hele prosessen fra problemdefinisjon til at de valgte løsningene blir realisert. En slik samskaping vektlegges i stadig økende grad i kommunalt planverk og er særlig relevant på kulturfeltet.

Så er spørsmålet om vi ut fra denne studien ser noen områder hvor det er særlig behov for politisk lederskap. Flere steder har vi pekt på hvordan kulturfeltet i noen kommuner ikke blir særlig høyt prioritert, verken når det kommer til administrative ressurser, politisk oppmerksomhet eller oppdatert planverk. På kulturens vegne er dette synd, og om det er et resultat av svakt politisk håndverk eller manglende kunnskap, vil en slik nedprioritering være uheldig og et uttrykk for forspilte muligheter. Samtidig må man også holde muligheten åpen for at manglende innsats på kulturfeltet er et resultat av bevisste valg. Det kommunale selvstyret innebærer naturlig nok også en rett til å prioritere bort. Likevel har vi merket oss noen områder hvor vi mener politiske ledere i større grad kan mobilisere til innsats, og i det følgende skal vi peke på tre slike problemstillinger.

#### **Balansen mellom armlengdes avstand og en ambisiøs lokal kulturpolitikk**

For det første er det inntrykk av at deler av den kulturpolitiske debatten har stivnet i en noe karikert motsetning mellom armlengdes avstand og kulturens egenverdi på den ene siden, og kulturens potensial til samfunnsutvikling og synergi med andre politikkområder på den andre siden. Armlengdes



avstand er et udiskutabelt prinsipp, og vi oppfatter heller ikke dette som et særskilt kontroversielt tema blant kommunene. Kulturens frihet og autonomi ligger i ryggmargen hos de fleste politikere, også på lokalt nivå. Forsøk på å rokke ved dette prinsippet, blir som regel raskt slått ned. Problemet oppstår snarere når armlengdes avstand fører til handlingslammelse og en passiv tilnærming til lokal kulturpolitikk. Vi argumenter altså for at mange lokale politikere er flinkere til å ta et skritt tilbake, fordi de forstår en slik tilnærming til å være i tråd med prinsippet om armlengdes avstand, enn til å ta et skritt fram for å formulere og iverksette djerpe ambisjoner på kulturpolitikkenes vegne. Det er derfor en betydelig lederoppgave å tematisere denne dynamikken og utfordre kommunene til en mer ambisiøs og strategisk politikktvikling. Begrepet «kvalitet» nevnes over 61 ganger i siste kulturmelding, uten noen forsøk på å definere nærmere hva kvalitetsbegrepet rommer. Et viktig poeng er at ordet fordrer en kontekstuell forståelse for å kunne ha relevans. Rom for kvalitet er altså ikke kun noe som muliggjøres av staten, det muliggjøres også lokalt. KS må derfor våge å utfordre kommunene på dette området. Vi mener med andre ord at vi må komme oss videre fra den dikotome forståelsen av kultur enten som for kulturens egenverdi og kultur som virkemiddel. Det er jo nettopp når kulturuttrykk har høy kvalitet og er utviklet fritt, at de best kan bevege samfunnet.

### **Tillit til det lokale nivået**

En annen problemstilling som krever politisk lederskap, er deler av kulturfeltets manglende tillit til det lokale og regionale nivået. Dette ble særlig tydelig under arbeidet med regionreformen. Vi finner dette noe overraskende, sett i lys av den betydelige kultursatsingen som faktisk finner sted i mange kommuner. Dette reflekteres også i surveydataene, hvor det er stor enighet om at kulturfeltet bare har blitt viktigere de senere årene, både som eget fagfelt, men også sett i sammenheng med andre politiske målsetninger. Som redegjort for i litteraturstudien, er det kanskje nettopp den sistnevnte utviklingen som tradisjonelt har bekymret kulturarbeiderne. Vestrheim (2009) viser til hvordan både kulturarbeidere og mange forskere er skeptiske til at kultur brukes for å nå andre samfunns mål, enten dette dreier seg om styrke stedsidentitet eller fremme folkehelse. Denne skepsisen kan føre til lavere tillit til det lokale og regionale nivåets evne til å ivareta en kulturpolitikk med høye ambisjoner. Her er det grunn til å minne om at muligheten til å se flere politikkområder i sammenheng, er en av generalistkommunens største styrker og et vesentlig bidrag til å skape gode samfunn. Men å se politikkområder i sammenheng er ikke ensbetydende med å prioritere ned eller, for å bruke et noe slitt begrep, «instrumentalisere» kulturpolitikken. KS har en oppgave med å formulere dette og vise til gode eksempler hvor nettopp muligheten til å sette kulturfeltet inn i et større samfunnsutviklende perspektiv, snarere øker ambisjonene i kulturpolitikken. Dette kan være med på å skape økt tillit til kommunenes evne og vilje til å ivareta kulturfeltet i tråd med de nasjonale kulturpolitiske målene. Det er først når alle styringsnivåene er aktive medspillere, at kulturen slippes løs.

### **Kunsten å være stolte av egen kultur uten å være seg selv nok**

Som nevnt flere steder i denne rapporten, har mange kommuner begrenset interesse av å samarbeide med andre styringsnivåer. Dette har vi som nevnt tolket som et ønske om å ivareta selvråderett og eget handlingsrom. Kommunene er stolte av egen kultur, og knytter den ofte til verdier som stedsidentitet og tilhørighet. For eksempel ser vi at de minste kommunene er særskilt opptatt av kulturarv, slik det framgår i kapittel 5.1. Som vi alle kjenner til, kan det være vanskelig å endre på noe vi selv er svært fornøyd med. Dette gjelder også kommunenes kulturpolitikk. Det er med andre ord en fare for at de lokale kulturpolitiske ambisjonene i for stor grad blir sentrert rundt å bevare eksisterende praksis, og ikke åpner tilstrekkelig opp for nyskaping og nye uttrykk. I et nylig utgitt essay i *Subjekt* med tittelen *Fordi den får virkeligheten til å krakelere*, skriver Anki Gerhardsen (2021) dette om hvordan kunstens betydning kan argumenteres fram:

---

*Si at kunstens viktigste oppgave er å skape en sprekke. Si at vi er blitt så altfor sikre. Si at tvilen har så trange kår. Kunsten kan hjelpe deg å miste fotfeste. Kunsten er det eneste stedet der det er et mål av overbevisningen glipper. Der argumentasjonsrekkene skal falle. Og det å betrakte dem falle fra hverandre, kan gi deg muligheten til en helt ny start.»*

---

Vi vil argumentere for at dette også viser kulturens potensial til å bidra til et levende politisk ordskifte om lokalsamfunnets framtidige utvikling. Kulturens evne til å stryke mot, ikke med hårene, som en utfordrer til det etablerte, er ikke minst viktig i kommuner hvor behovet for nytenkning og nye ideer er presserende. Det krever både mot og politisk lederskap for å tematisere dette.

Her ligger det en klar oppfordring til KS om å balansere mellom skryt og konstruktiv kritikk. Skal kommunene i større grad bli en premissleverandør til nasjonal kulturpolitikk, må de både dyrke det særegne og lokale, men også være åpne for impulser og kritiske motstemmer. For å dra en parallell til forrige avsnitt om tillit til det lokale nivået, må kommunene vise seg tilliten verdig.

## **6.2 Samarbeid**

### **6.2.1 En felles stemme**

Selv om våre case-kommuner på ingen måter er representative, er det tidvis overraskende at lokale politiske ledere ikke har større innsikt og kunnskap om pågående kulturpolitiske debatter eller styringsdokumenter. Dette representerer en utfordring dersom det lokale nivået skal ta større plass innen nasjonal kulturpolitikk. Samtidig er kulturfeltet komplekst, og det kan være krevende for enkeltpolitikere å holde seg oppdatert om hva som skjer på det regionale og statlige nivået. Alle som har sittet i et kommunestyre, vet at det er mer enn nok av sakspapirer å lese, og det er derfor ikke å forvente at lokalpolitikere leser stortingsmeldinger på fritiden.

Vi mener at denne utfordringen best løses gjennom strategisk politikktutvikling på tvers av kommunegrensene. Intervjuene kan også tyde på at det er mye uutnyttet potensial i slikt samarbeid. Selv om samarbeid med andre kommuner nevnes som viktig i surveyen, tyder intervjuene på at dette primært knytter seg til konkrete prosjekter og tiltak, og ikke mer overordnede kulturpolitiske målsetninger. I enkelte intervjuer etterlyses også verksted for utvikling av kulturpolitikk. Dette har ikke overraskende kommet til uttrykk fra intervjudeltakere i små kommuner. Her kan man tenke seg felles arenaer hvor kulturpolitikken i mindre regioner tematiseres, men også samarbeid som løfter enkelte kulturuttrykk på tvers av kommunegrensene. Det er også fullt mulig å se for seg samarbeid av mer byttebasert karakter. Dersom en kommune konsentrerer innsatsen sin mot ett kulturpolitisk mål, mens nabokommunen ivaretar et annet, kan resultatet bli mer enn summen av delene. Dette krever imidlertid dialog og koordinering.

### **6.2.2 Kultur på tvers av siloer**

For det andre er det nok en gang grunn til å understreke kraften en kommune kan ha når ulike politikkområder ses i sammenheng. Muligheten og evnen til å tenke og handle på tvers er et kjerneargument for generalistkommunen og en vesentlig årsak til at det lokale nivået kan finne løsninger der sektormyndigheter kommer til kort. Her mener vi det er et betydelig potensial for kulturfeltet. Imidlertid finner vi at mange av kulturektorens samarbeidsarenaer baserer seg på faglige, vertikale siloer. For å videreføre det språklige bildet om den kulturelle grunnmur, kan det virke som om det opp fra den kulturelle grunnmuren står en rekke stendere, men at både bunnsvillen og toppsvillen tidvis mangler.

Om ikke kulturfeltet er bedre koordinert på de ulike nivåene, blir det også vanskelig å synliggjøre utbyttet man kan få ved å se kulturfeltet i sammenheng med andre politikkområder. Som tidligere nevnt, kommenterte en ordfører hvor mye god eldrepolitikk som lå i et rikt og variert kulturtilbud som aktiviserte de eldre i nye fellesskap. Med de demografiske endringene kommunesektoren nå planlegger for, er dette et utsagn til ettertanke. Andre intervjudeltakere har pekt på hvordan pandemien og nedstengningene har vært en øyeåpner for hvor viktig kulturfeltet er for deltakelse og tilhørighet i lokalsamfunnet. Også her er det nå nye muligheter for politiske ledere til å formulere en ny rolle for den lokale kulturpolitikken og mobilisere lokalsamfunnet til innsats.

### **6.2.3 Kompetanse og slagkraft**

Vår undersøkelse tyder på at det er et behov for å styrke læringen mellom kommunene. KS vedtok allerede i 2018 å opprette et eget nettverk for kultursjefer, men dette er ennå ikke realisert på grunn av begrensede ressurser. Kompetansen i kulturadministrasjonene er gjennomgående høy i både kommuner og fylkeskommuner. Men mange kultursjefer, særlig i små kommuner sitter alene. Det er også et gjennomgående trekk at kulturkompetansen hos kommunepolitikerne er svært varierende. Dermed er det behov for fora og impulser for videre utvikling. Et slikt nettverk kan være nasjonalt, men gjerne basert på regionale samlinger. En slik modell vil da også kunne være bra for å videreutvikle forholdet mellom kommuner og fylkeskommuner.

Oppfordring til mer samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene, er en klassisk konklusjon i analyse- og utredningsarbeid. Vi vil imidlertid mane til noe forsiktighet mot å tro at nye institusjonaliserte samarbeidsordninger vil tjene kommunesektoren best på dette området. Slike samarbeidsformer har en

tendens til å øke statens innflytelse, særlig når kommunene er så ulike som de er på kulturfeltet. Vi har i Norge hatt en viss fascinasjon for den svenske samverkansmodellen. Men denne er tilpasset det svenske geografiske styringssystemet, som er helt ulikt vårt. Danmark og Finland har valgt andre løsninger, mer tilpasset de facto regionale kommunegrupperinger etter kjøttvekt. Skulle vi gå en slik vei, ville vi nærme oss en form for storbyregionalisme som mange av de større bykommunene ønsker seg, men som ville svekke fylkeskommunenes rolle i kulturpolitikken.

Kulturfeltet er et dynamisk felt i stadig endring. Derfor blir det enda viktigere å oppdatere og videreutvikle kunnskapsgrunnlaget man har for å utarbeide en levende kulturpolitikk. Læring på tvers, i form av horisontale samarbeidsrelasjoner som for eksempel nettverk for kultursjefer, må suppleres med kunnskap om nye kombinasjoner hvor kulturfeltet inngår. Et eksempel vil her være potensialet for å se kulturfeltet og kommunenes folkehelsearbeid mer i sammenheng. Dette er områder som står godt til hverandre i den forstand at kommunene kan velge politiske tiltak i tråd med lokale utfordringer og forutsetninger. Flere av intervjudeltakerne peker også på dette potensialet, ikke minst knyttet til kulturfeltets evne til å stimulere fellesskap og tilhørighet. Utenforskap er et problem, både for unge, og ikke minst for eldre. Dette er en utfordring kommunene må gripe fatt i, og her kan nye kulturpolitiske ambisjoner gjøre en forskjell.

## Litteraturliste

Andersen, Kristina Vaarst, Markus M Bugge, Høgni Kalsø Hansen, Arne Isaksen and Mika Raunio. "One Size Fits All? Applying the Creative Class Thesis onto a Nordic Context." *European Planning Studies* 18.10 (2010): 1591-1609.

Berge, Angelo, Heian og Emstad 2019. Kultur + skole = sant. Kunnskapsgrunnlag om kulturskolen i Norge. TF-rapport nr. 489. Telemarksforskning

Blomgren, Roger, and Jenny Johannisson. "Kulturpolitikk, styring og legitimitet i svenska regionala kulturplaner." Gränsløs. **Tidskrift för studier av Öresundsregionens historia, kultur och samhällsliv** 5 (2015): 9-18.

Bugge, Markus, and Arne Isaksen. "Kultur-Retur: Fylkeskommunenes satsinger på kulturbasert næringsutvikling." (2007). NIFU STEP Rapport 4/2007

Bukve, Oddbjørn (2001). «Organisasjonsstruktur og leiarskap: ein studie av komitemodell og hovudutvalsmoell som rammer for kommunalt leiarskap», i Anne-Lise Fimreite, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red.): Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal. Oslo: Kommuneforlaget.

Bukve, O. (2012). Lokal og regional styring: Eit institusjonelt perspektiv. Oslo: Samlaget.

Breivik og Christophersen (2012) Den kulturelle skolesekken – et utredningsnotat – for Kulturutredningen 2014

Cohen, Michael D, March, James G, & Olsen, Johan P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.  
<https://doi.org/10.2307/2392088>

Danielsen, Arild. "The Persistence of Cultural divides—Reflections on the audience for culture and the arts in Norway." *International journal of cultural policy* 14.1 (2008): 95-112.

Gerhardsen, Anki (2021). Fordi den får virkeligheten til å krakelere. *Subjekt*. /11.

Hauge, Atle, and Ola Håmpland. "Easier Said Than Done-Kartlegging og evaluering av virkemidler for film." ØF-rapport 11/2014, Østlandsforskning

Hauge, E. og Lind, E (2016). Ung Kultur Møtes (UKM) - Barn og unges forhold til UKM. Prosjekt/FoU-rapport nr. 6/2016

Haugsevje, Åsne Dahl, Ole Marius Hylland, and Heidi Stavrum. "Kultur for å delta-Når kulturpolitiske idealer skal realiseres i praktisk kulturarbeid." *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift* 19.01 (2016): 78-97.

Henningsen, Erik, and Roger Blomgren. "Organisere for organiseringens skyld-Kultursamverkansmodellen og organisasjonsreformenes rolle i nordisk kulturpolitikk." *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift* 20.01-02 (2017): 51-70.

Henningsen, Erik, Lars Håkonsen, and Knut Løyland. "From institutions to events—structural change in Norwegian local cultural policy." *International journal of cultural policy* 23.3 (2017): 352-371.

Johansen Horrigmo, Aase Marthe. (2012). Why Study the Spread of Culture-led Development Strategies? *Regional & Federal Studies*, 22(5), 553-575.

<https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-29-89>

Hylland, Ole Marius. "Om egenverdi. Et forsøk på en kritisk begrepsanalyse." *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift* 2 (2009): 2-28.

Hylland, Ole Marius, and Åsne Dahl Haugsevje (2019). *Fritid, frihet og fellesskap: Kunnskap og løsninger i lokalt kulturarbeid blant barn og unge*. Cappelen Damm Akademisk/NOASP (Nordic Open Access Scholarly Publishing),.

Johannisson, Jenny, and Roger Blomgren (2018). "Failures in Swedish cultural policy, and why cultural policy research does not seem to care." 10th International Conference on Cultural Policy Research (ICCP 2018), Tallinn, August 21-25, 2018.. Högskolan i Borås,.

Kangas, A., & Sokka, S. (2015). Cultural access and activation: Civic participation in local sustainable communities. In S. Hristova, M. e ić, & N. Duxbury (Eds.), *Culture and Sustainability in European Cities : Imagining Europolis* (pp. 141-153). Routledge.

Kangas, Anita. "The local cultural sector: Reinvigorating its public functions and foundations." *Nordisk Tidsskrift for Informationsvidenskab og Kulturformidling* 5.2 (2016): 31-37.

Kann-Rasmussen, Nanna (2018): «Kulturpolitisk styring og kulturpolitiske reformer i Danmark». I *Kulturanalys Norden* (2018): Kulturpolitisk styring. Ansvarsfordeling och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet.

Kanerva, A: "Finnish cultural policy – structures and governance at the national, regional and local level" I *Kulturanalys Norden* (2018): Kulturpolitisk styring. Ansvarsfordeling och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet.

Kingdon, J. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (Second ed., Always learning). Harlow, England: Pearson.

McGuigan, J. (1996). *Culture and the Public Sphere*. Psychology Press

Meld. St. nr. 61 (1991–92) *Kultur i tiden*. Kulturdepartementet (1992).

Meld. St. 18 (2016-2017) *Berekraftige byer og sterke distrikt*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Kultur- og kyrkjedepartementet (2003).

Meld. St. nr. 8 (2018-2019) *Kulturens kraft*. Kulturdepartementet (2018)

Mangseth og Hylland (2017). *Kulturpolitikk. Organisering, legitimering og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget 2017

Mangset, Per, Lars Håkonsen, and Heidi Stavrum. "Festivalboom eller kulturpolitisk ønskedrøm?-Om festivalisering og kommunal kulturøkonomi." *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift* 20.01-02 (2017): 71-89.

Michnik, Katarina. "Lokal kulturutvikling i nordisk perspektiv." *Nordisk utredning* (2011).

Miland, Kristine og Bård Kleppe (2019). "Organisering og kompetanse i kommunal kultursektor." TF-rapport nr. 532

Oxford Research (2016). *Nærhet, autonomi og demokratisering. Evaluering av direktekommuneordningen i Den kulturelle skolesekken*

Oxford Research (2018). *Kommunesektorens rolle i nasjonal kulturpolitikk*

Oxford Research (2021). *Barn og unges kulturbruk i Møre og Romsdal*

Pierre, Jon. (2011). *The Politics of Urban Governance*. Macmillan Education UK.

Proba samfunnsanalyse (2016). *Regionalisering av kulturpolitikken*. Proba-rapport 2016-8

Proba samfunnsanalyse (2018). *Kanaliserings av midler til frivillige kulturaktører*. Proba-rapport 2018-4

Røiseland, Asbjørn, Vabo, Signy, Sørensen, Eva & Torfing, Jacob. (2020). *Folkevalgt og politisk leder*. I Røiseland, A., & Vabo, S. (red.), *Folkevalgt og politisk leder* (s. 9-30). Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Soria Moria-erklæringen (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*

Storstad, Oddveig. *Kommunal kultursektor i endring*. Norsk kulturråd. Fagbokforlaget, 2010

Try, Hans (1985). *Frå assosiasjon til masseorganisasjon. (1985). Assosiasjonsånd og foreningsvekst i Norge : forskningsoversyn og perspektiv.* Øvre Ervik: Alvheim & Eide.

Valtysson, Bjarki. "Not cool, but cosy-Five perspectives on Nordic city cultural policies." *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift* 19.02 (2016): 183-200.

Vareide, Knut, and Lars Ueland Kobro. *Skaper kultur attraktive steder.*" (2012). Telemarksforskning notat 1/2012

Vestby, Guri Mette, Frants Gundersen, and Ragnhild Skogheim. *Ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid. Gløden, rollen og rammevilkårene* 2 (2014): 147.

Østerud, Ø., og Selle, P. (2006). Power and Democracy in Norway: The Transformation of Norwegian Politics. *Scandinavian Political Studies*, 29(1), 25-46.

Aagedal, Olaf, Helene Egeland og Mariann Villa. (2009). *Lokalt kulturliv i endring.* Norsk kulturråd. Fagbokforlaget.

Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo (2002). *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge.* Oslo: Samlaget



## Vedlegg 1: Metodisk tilnærming

Dette kapitlet beskriver vår metodiske tilnærming i kartleggingen av kulturfeltet i kommunesektoren. Datainnsamling og analyse er bygget på et tredelt feltarbeid. Første innledende del er en litteraturstudie. Andre del er en kartleggingsundersøkelse med empiritilfang fra survey og casestudier. Den tredje delen er gjennomføring av to workshops. Under følger en beskrivelse av gjennomføringen av feltarbeidet.

### 6.3 Litteraturstudie

Målet med litteraturstudien er å svare på problemstilling 1: Hvilken kunnskap finnes om kommunesektorens inkludering og forankring av kulturfeltet i det samlede ansvarsområdet? Litteraturstudien bygger på kilder som vitenskapelige publikasjoner og faglitteratur, samt gråsonelitteratur.

I dette prosjektet opplever vi at gråsonelitteratur vil være sentralt for å etablere en kunnskapsoversikt. Dette er litteratur som består av forskningsrapporter, populærvitenskapelige artikler, relevante NOUer, nasjonale, regionale og lokale handlingsplaner med mer. I litteraturstudien er gråsonelitteratur blitt identifisert via *snøballmetoden*<sup>8</sup> der funn av litteratur leder til ny relevant litteratur. Vi har tatt utgangspunkt i noen sentrale publikasjoner, studert litteraturlistene i disse og brukt Google Scholar til å identifisere nyere publikasjoner som har brukt de sentrale publikasjonene som kilde. Ved å gå både «framover og bakover» fra de sentrale publikasjonene, har vi kunne funnet fram til det meste av det som finnes. Videre har vi brukt søkefunksjonen i Nordisk kulturpolitisk tidsskrift for å finne artikler fra de andre nordiske landene.

Videre har vi funnet frem til vitenskapelige og populærvitenskapelige publikasjoner på forskningsmiljøers nettsider. De aller fleste forskningsmiljøene og analysebyråene offentliggjør sine rapporter og undersøkelser på deres hjemmesider. Forskningsmiljøene både i Norge, men også i Norden, er fragmenterte, og forskningsprosjektene er ofte resultater av sporadiske bestillinger av oppdragsgivere som departementer, kommuner, fylkeskommuner etc. Etter flere år med studier innen både kommunal forvaltning og kulturfeltet har vi imidlertid god oversikt over forskningsmiljøer som det er naturlig å henvende seg til for å identifisere relevant litteratur.

Litteraturstudien har først og fremst ha fokus på den norske konteksten. Vi har imidlertid også skjelet mot erfaringer som er gjort i Sverige og Danmark. Dette fordi vi finner erfaringene fra modeller for forvaltning og organisering av lokal kulturpolitikk i Sverige og Danmark som interessante lærings-case.

---

8 Gough, D., Oliver, S., & Thomas, J. (2012). An Introduction to Systematic Reviews: SAGE.

## 6.4 Kartleggingsundersøkelse i kommunene

Kartleggingsundersøkelsen som omfatter problemstillingene 2 til 8 er den mest dominerende delen av datatilfanget og feltarbeidet. Kartleggingsundersøkelsen består av en breddestudie gjennom surveytilnærming og en dybdestudie gjennom casetilnærming.

### 6.4.1 Survey

Hovedformålet med breddestudien er å etablere en oversikt over hvordan kulturfeltet er forvaltet og organisert i kommunene, samt utforske hvordan lokale ambisjoner for feltet realiseres. Breddestudien er gjennomført som survey der samtlige av landets 356 kommuner ble invitert til å delta. Hele 213 kommuner har deltatt i undersøkelsen. Det tilsvarer en svarprosent på 60 prosent.

Surveyen er gjennomført online. I utformingen av spørreskjemaet for survey ble problemstillingene 2 til 8 bli videre operasjonalisert og brutt ned til konkrete survey spørsmål. Spørreskjemaet bestod av 25 spørsmål (se spørreskjemaet vedlagt). Med utgangspunkt i foreliggende kunnskap som viser at kommunene har ulike modeller og løsninger for kulturfeltet, må spørreskjemaet tilpasses faktorer som forvaltningsmodell, sentralitet, geografi, størrelse med mer. For at respondenten skal kunne svare på kartleggingsspørsmålene ble derfor routing basert på respondentenes svar i spørreskjemaet, viktig for å stille presise og relevante spørsmål til ulike kommunearketyper.

Selve spørreskjemaet vil bli utviklet gjennom tett samarbeid i forskerteamet. Som en del av våre kvalitetssikringsrutiner ble oppdragsgiver invitert til å kommentere undersøkelsen før den ble sendt ut. Undersøkelsen ble pilotert av to kommuner før den ble sendt til samtlige kommuner.

Breddestudien ble gjennomført som en epost undersøkelse gjennom bruk av verktøyet SurveyXact. Det sikrer både en effektiv produksjon, distribusjon og innsamling av spørsmål og svar, men også overholdelse av GDPR. Respondentene ble purret to ganger innen fristens utløp. Når fristen gikk ut ble dataene hentet ut til en excel fil og koblet på med andre kommunedata fra Kostra<sup>9</sup>.

Spørreskjema for survey ble utformet med intensjon om at det er personen som med ansvar for kultur i hver enkelt kommune som skal besvare dette. I noen kommuner, gjerne middelsstore og store kommuner, er rollen som kultursjef/kulturleder definerte og avklart. I andre kommuner, som oftest små-kommuner, er det ikke alltid at man har en utpekt person som har ansvaret for kulturfeltet. I analysene av data ble det imidlertid klart at respondentene har svært ulike titler og unike roller i kommunene. Det var noe som vi viste før undersøkelsen ble igangsatt. I studien «Organisering og kompetanse i kommunal kultursektor» (2019<sup>10</sup>) fant forskerne Miland og Kleppe 141 unike titler fra 293 respondentene som deltok i studien. Også denne undersøkelsen ble adressert til den i kommunen

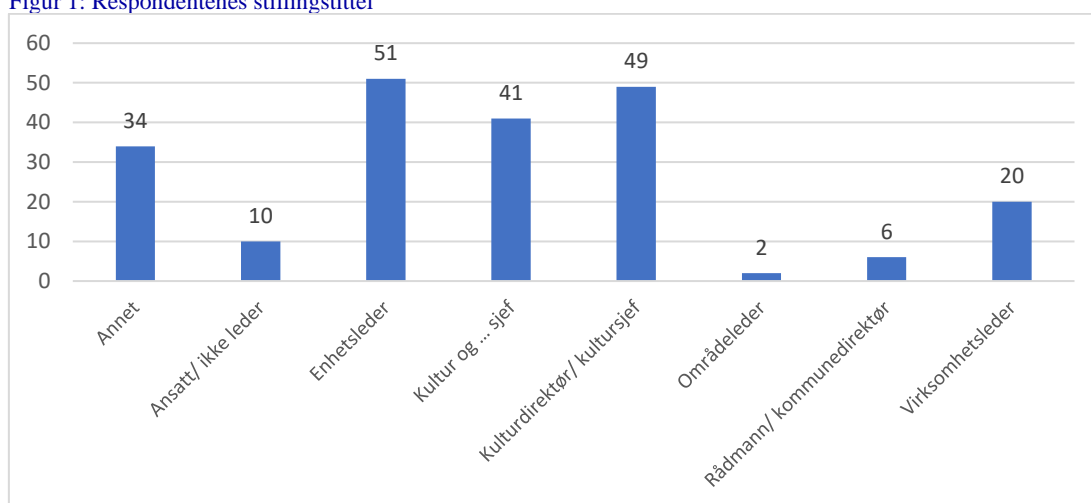
<sup>9</sup> KOSTRA er et omfattende rapporteringssystem der kommuner og fylkeskommuner rapporterer til staten ved Statistisk sentralbyrå (SSB).

<sup>10</sup> Miland og Kleppe 2019. Organisering og kompetanse i kommunal kultursektor TF-rapport nr. 532 Telemarksforskning.

som har det øverste ansvaret for kulturfeltet. En gjennomgang av respondentenes stillingstittel viste imidlertid at det ikke alltid var øverste sjef som svarte på undersøkelsen. Telemarksforsknings studie ble riktig nok gjennomført før kommunesammenslåingen. Likevel tydeliggjør svarene at kulturfeltet i kommunesektoren er et lite homogent felt og at der er nærmere like mange måter å organisere feltet på som der er kommuner.

I vår surveyundersøkelse har vi stilt spørsmål om respondentenes stillingstittel. Igjen viser svarene kommunesektorens mange måter å organisere kulturfeltet på (Figur 1: Respondentenes stillingstittel).

Figur 1: Respondentenes stillingstittel



Figur 1 viser en grovmasket kategoriinndeling av stillingstittelen til respondentene. De av respondentene som har kysset av for kategorien *kulturdirektør/kultursjef* har ikke oppgitt at de har andre stillingstitler. Innenfor de øvrige kategoriene i figur 1 er det flere underkategorier av stillingstitler som beskriver hvilke områder innenfor kommunen respondentene har ansvar for. Ofte er det slik at enhetslederne har ansvar for kultur og andre politikkområder. Tabellen under viser en mer finmasket svargivning fra respondentene på spørsmålet om deres tittel.

Tabell 1: Finmasket oversikt over respondentenes stillingstittel og rolle

Kultur og ... sjef	Enhetsleder for:	Virksomhetsleder for:	Områdeleder	Annet
Kulturleder	Kultur og fritid (7)	Kultur og folkehelse	Kommunalsjef for kultur	Kommunalsjef for kommunikasjon, kultur, næring
Kultur og kinosjef	Kultur (21)	kultur, - for et år siden endret til tjenesteleder for kultur	Folkehelse, kultur og frivillighet	Kultur- og næringskoordinator
Biblioteksjef	plan og drift	Kultur (8)	Helse, velferd og kultur	SLT koordinator
Avdelingsleder kultur	Kultur og bibliotek	Oppdal kulturhus KF	Avdelingsleder kultur og folkehelse	Kulturkonsulent (5)
Oppvekst (12)	Service, reiseliv og kultur	Kultur og fritid	Kulturleder	Assisterende direktør i Kulturfabrikken Sortland KF
Kultur- og stabssjef	Kultur og fellestjenester	Utvikling (inkludert kultur)	Fagansvarlig kultur	Kultur- og folkehelsekoordinator
Kommunalsjef for kultur og inkludering	Kultur og læring	Kulturskole	Rådgiver kultur	Fagleiar kultur, bibliotek, idrett og fritid
Seksjonsleder kultur og kino	Kino, bibliotek, ungdomsklubb, kulturskole, allmenn kultur	Kulturliv / Kultursjef	Tjenesteleder for kultur	Rådgiver kommunalområdet kultur og samfunnsutvikling
Kultursjef/leder fagstab kultur og medborgerskap	Stedfortreder for enhetsleder for samfunnsutvikling og kultur	Kultur og idrett		Kommunaldirektør for kultur, mangfold og likestilling
Kultur- og idrettssjef	Kultur- og folkehelse	Kulturskolen		Kommunalsjef kultur og folkehelse
Kultur og næringssjef	Kultur og integrering (2)			Etatssjef for Kulturetaten
Kulturrådgjevar	Kultur og idrett (2)			Rådgiver
Kommunalsjef kultur og samfunn	Kultur, idrett og fritid			Spesialrådgiver
Kommunalsjef Kultur, idrett og frivillighet	Enhetsleder kultur og frivillighet			Kulturfaglig rådgiver
Kommunalsjef Kultur og samskaping	Einingsleiar kultur og fritid			Resultatområdeleder
Seksjonsleiar kultur og landbruk	Kulturskule			Koordinator kultur
Kultursjef og leder/rektør i kulturskolen (2)	Samfunn			Kulturansvarlig
Avdelingsleder Oppvekst og mangfold				Avdelingsleder kultur og idrett
Sektorleder næring og landbruk (med ansvar for kultur)				Kommunalsjef kultur og medvirkning
Kommunalsjef kultur og idrett				Avdelingsleder for kultur og kulturskolerektor
Kultur og mangfald - leiar				Ordfører
Fritid				Tenesteleiar for kultur og næring
Direktør for Kultur, miljø og samfunn				
Kommunalsjef oppvekst og levekår				

#### 6.4.2 Casestudier

I undersøkelser av kommunenes organisering og ambisjoner innen kulturfeltet er det nødvendig å gå i dybden av kommuners tradisjoner, praksis og rutiner som er resultatet av lokal kulturpolitikk utviklet

over år. I innsamling og analyse av empiri er det et mål om at dybdestudien skal gi mer inngående analyser av kartleggingsdata som ble samlet inn i survey. Synet på kulturens betydning, målene, behandlingen og prioriteringen av kulturtiltak, samt faktisk kompetanse og udekkede kompetansebehov, henger sammen. Videre henger disse forholdene sammen med samhandling med andre aktører på samme forvaltningsnivå og aktører på andre forvaltningsnivåer. De gjensidige avhengighetene mellom forholdene vi skal kartlegge og vurdere endringer bidrar til kompleksitet. Spørreundersøkelser er dårlig egnet til å belyse komplekse forhold, og det er derfor behov for å supplere med dybdestudier i form av case.<sup>11</sup>

I dybdestudien inngår det 15 dybdestudier av 15 casekommuner. I utvalget av casekommuner har vi tatt utgangspunkt i en arketypetilnærming. Med 356 unike kommuner er seleksjon av casekommuner et viktig suksesskriterium for å kunne etablere kvalitativt orienterte analyser som et stort antall kommuner skal kunne kjenne seg igjen i. Tanken er at ulike arketyper har ulike forutsetninger for å være en premissleverandør og vil ha ulike behov i utviklingen av den nasjonale kulturpolitikken. Variabler som er viktige for å velge «riktige» kommuner og for å utvikle arketyper er som følger:

- Kommunens størrelse
- Geografi og sentralitet
- Prioritering av kulturfeltet i kommuneplaner
- Har kommunen en egen kommunedelplan for kulturfeltet
- Om kommunen har en egen enhet for kultur
- Antall årsverk i på kulturenheten
- Kompetansenivå og kompetansesammensetning i kommuneadministrasjonen knyttet til kulturfeltet
- Kommunens opplevde barrierer

På dette stadiet er det for tidlig å trekke slutninger om beskrivelsene av de ulike arketyperne. I analysene av kvalitative data kan vi i denne rapporten vise til beskrivelser av blant annet følgende arketyper:

- Den lille kommunen der kulturfeltet er avhengig av interkommunale løsninger
- Den mellomstore kommunen med en sterk kulturidentitet
- Bykommunen med mange kulturtilbud
- Kommunen der kulturfeltet er fraværende i samfunnsdelplanen
- Kommunen med en sterk lokalt forankret kulturnæring

Hver av casestudiene har består av følgende datakilder:

- Gjennomgang av kommuneplaner og/eller delplaner for kultur
- Intervju av leder for enheten som har ansvaret for kulturfeltet

---

<sup>11</sup> Arnold, J. (2014). Research as Stories: A Subjective Academic Narrative. *Advances in Research*, 4(1), 59-66. <https://doi.org/10.9734/AIR/2015/13050>.

- Intervju av en lokal kulturpolitiker
- Intervju med andre aktuelle interessenter

Prosjektteamet har fulgt FHI sine anbefalinger angående reise og samling av større grupper. Samtlige av intervjuene er gjennomført over teams. For gjennomføringen av intervju har vi utarbeidet en generisk semi-strukturert spørreguide. Som en inngang til hvert av intervjuene har forberedelse knyttet til å gjennomgå hver enkelt casekommunes planverk, vært viktig. For å få gode kvalitative data har spørreguidene måttet blitt tilpasset hver enkelt kommune og informantens rolle.

Kommune	Beskrivelse
Alta	<p>Alta kommune er med sine nærmere 21 000 innbyggere en mellomstor kommune i Troms og Finnmark. Kommunen har en egen kulturvirksomhet inn under Enhet for Kultur, idrett og fritid. Kommunen har vedtatt Kulturplan 2016 – 2028. Kulturfeltet er både et forvaltningsområde, men også et felt som griper tverrsektorielt inn i andre politikkområder som næringsliv, helse og omsorg og skole. Denne tverrsektorielle tilnærmingen kommer tydelig frem blant annet i koblingen mellom oppvekst og skole der Alta er en direktekommune av Den kulturelle skolesekken. Kommunen har flere tilskuddsordninger for kulturarrangementer og aktiviteter. I hovedsak består kulturmidlene av spillemidler, men kommunen har også egne poster i budsjettet som skal gå til tiltak og aktiviteter med fokus på en bred forståelse av kulturfeltet. I porteføljen finner man festivalstøtte, kulturstipend, støtte til lag og foreninger, støtte til skolekorps, kulturmidler for barn og unge under 19 år, støtte til grendehus, bydeler og distrikt. En av de største utfordringene for Altas utviklingen av Altas kultursatsinger er mangel på tilgjengelig bygningsmasse.</p> <p>I følge tall fra KOSTA bruker Alta mer penger enn gjennomsnittet på kultur per innbygger enn landsgjennomsnittet.</p>
Karasjok	<p>Karasjok kommune er Norges nest største kommune i utstrekning, men med litt over 2600 innbyggere er den en liten kommune. Administrativt har kommunen lagt kulturfeltet til Språk, kultur, idrett og fritid. Drift av kulturbygg er lagt inn under teknisk enhet. Kulturenheten har ansvaret for koordinering av større årlige arrangementer som Sámi álbmotbeaivi/ samenes nasjonaldag 6. februar, 17. mai og kulturmarknad i ukene 45 og 46. Det tildeles kulturmidler og idretts- og kulturstipend årlig, mens kulturpris tildeles hvert 3. år. Kommunen har ikke en egen kulturplan, men kulturfeltet er berørt i samfunnsdelplanen. Her kommer det frem at kommunen har noen særlige utfordringer knyttet til kulturfeltet som mangel på ressurser på kulturskolen, få til en fast ordning og finansiering av språk- og kultursenteret og lite ressurser til kultur.</p> <p>Karasjok er en av flere kulturelle og sosiale arenaer for samer i Norge. Det tydeliggjøres gjennom de mange institusjonene som vi finner i kommunen. Viktige samiske institusjoner er lagt hit, som for eksempel NRK Sápmi, det nasjonale museet De Samiske Samlinger, Samisk kunstnersenter, Indre Finnmark prosti og Samisk spesialbibliotek. Ikke minst er Sámediggi/Sametingets parlamentsbygning og hovedadministrasjon ligger i Karasjok. En av de sterkeste kulturbærerne i Karasjok er samisk språk. Karasjok hører inn under forvaltningsområdet for samisk språk, der samisk og norsk er likestilte språk, med krav for offentlige virksomheter ihht</p>

	<p>samelovens språkregler. Karasjok kommune fikk i 2018 3-årig oppstartstilskudd til opprettelse av Samisk språk- og kultursenter i Karasjok.</p> <p>Ifølge tall fra KOSTRA bruker Karasjok kommune betydelig mindre penger per innbygger på kultur enn landsgjennomsnittet.</p>
Kautokeino kommune/ Guovdageainnu suohkan	<p>Kautokeino kommune er Norges største i utstrekning, men er med sine rundt 2900 innbyggere en liten kommune i folketall. Kulturfeltet er organisert i inn under Enhet for Kultur og oppvekst. Videre er kulturfeltet del opp i to områder; kulturskole, samt språk og kultur. Politisk er kulturfeltet organisert i Hovedutvalg for kultur, næring og teknisk. Kommunen har ikke en egen kulturplan, men lokal kultur og mål for lokal kulturpolitikk er beskrevet i egne kapitler i Kommuneplanens samfunnsdel 2017-2030 Kautokeino – Veiviseren i Sápmi. Kommunen tilbyr kulturskole og bibliotekjenester, herunder bokbuss. Videre driver kommunen RDM Riddu Duottar Museum/Guovdageainnu Gilišilju, samt ulike tiltak og anlegg innen idrett. Kommunen driver også et aktivitetstilbud for eldre i regi av Kautokeino arbeidssenter. En egen ungdomskordinator jobber spesifikt for ungdommer og deres interesser. Kommunen gir ellers økonomisk støtte til lag og foreninger og ulike kulturelle formål. Kautokeino har også en stort frivillig sektor med en stor varians av lag og foreninger, flere er koblet med nettopp samiske kulturbærere. Det finner man igjen i hva som kommer ut av kommunens kulturelle grunnmur innenfor film, litteratur, teater, musikk og kunst.</p> <p>Kommunens kulturpolitikk er, naturlig nok, gjennomgående preget av samisk språk og kultur. Kautokeino regnes som det kulturelle hovedsetet for det nordsamiske området, og rundt 90 % av innbyggerne snakker nordsamisk. Kautokeino var den første, og lenge den eneste kommunen i Norge, som likestilte samisk med norsk i offentlig forvaltning. Kommunen er sete for en rekke samiske kultur- og utdanningsinstitusjoner. Videre er kommunen opptatt av at kulturskolen skal tilby samisk kultur knyttet til joik, brukskunst, teater og film.</p> <p>Ifølge tall fra KOSTRA bruker kautokeino mindre på kultur per innbygger enn landsgjennomsnittet.</p>
Alstahaug	<p>Alstahaug er en kommune i Nordland med 7 415 innbyggere (2019)[4] og et areal på 215 km<sup>2</sup>. Sandnessjøen er administrasjonssentrum i kommunen, og har bystatus.</p> <p>Alstahaug har ikke en egen kulturplan, og kultur er bare nevnt to ganger i samfunnsdelplanen, da koblet mot reiseliv og næringsliv. Kommunen har en Formansapsmodell og har ikke et eget kulturutvalg, men kulturprisutvalg.</p> <p>Enheten Kultur tilhører kommunalsjefområdet Oppvekst og utdanning. Kulturfeltet er administrativt organisert ved Kulturbadet. Her fremmes Kulturbadet som møteplassen for alle i Sandnessjøen og regionen rundt.</p> <p>Kulturbadet inneholder storsal for konserter/teater/konferanser, blackbox/dansesal, folkebad, kino, bibliotek, galleri, kulturskole og frivilligsentral.</p>

	<p>Ifølge tall fra KOSTRA, ligger Alstahaug kommunes kulturbudsjett per innbygger betydelig over landsgjennomsnittet.</p>
Molde	<p>Molde har nærmere 32 000 innbyggere. Kultursektoren i kommunen er organisert sammen med idrett, fritidsaktiviteter og frivillighet. Kommunen har flere kjente kulturinstitusjoner og festivaler, herunder Romsdalsmuseet, Molde-jazz, Bjørnson-festivalen og Teateret Vårt. Fra 1.1.2020 slo Molde seg sammen med kommunene Misund og Nesset. Sammenslåingen innebærer at kommunens planverk må fornyes. (Gamle) Molde kommune har en samfunnsplan for 2013-2024, en kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljø 2019-23 og hadde en kulturplan for perioden 2014-17. Det er bestemt at det skal utformes en ny kulturplan, men planer for kulturminner, frivillige og idrett skal ferdigstilles først. Samfunnsplanen for (gamle) Molde hadde ganske vage og lite forpliktende formuleringer om kultur og ga, etter vår mening ikke noen klar for kultursatsingen. Kommunen bruker også noe mindre på kultur enn det som er vanlig for sammenlignbare kommuner. Når kultur likevel kan sies å ha en betydelig plass, skyldes det for en stor del at de over tid har utviklet institusjoner og faste festivaler som tiltrekker seg finansiering fra både fylkeskommunen og staten.</p>
Drammen	<p>Drammen har litt over 100 000 innbyggere, delvis takket være sammenslåing med Nedre Eiker og Svelvik fra 1.1.2020. Kultur er organisert sammen med idrett og frivillighet kommuneforvaltningen. Det er et eget hovedutvalg for disse tre feltene. Drammen ble nylig slått sammen med Svelvik og Nedre Eiker, og ny samfunnsplan Planen «Drammen 2036» som ble vedtatt i 2013, legger betydelig vekt på kultur både som faktor i samfunnsutvikling og livskvalitet. Det settes mål om bredde, dvs. at alle skal ha et kulturtilbud de har interesse av, at bruken av kulturtilbud skal øke, mv, men også på å sikre kunst og kulturopplevelser av høy kvalitet i nasjonal sammenheng. Det legges vekt på samarbeid med staten om Brage-teateret. Det skal få status som regionteater. Videre skal Drammen bli foregangskommune for dialog mellom ulike religioner og livssyn. Kultur er også trukket inn i arbeidet med folkehelse. Det er utarbeidet en kulturplan for 2018-21 og en plan for kulturskolen. Det arbeides med ny kulturplan for den sammenslåtte kommunen.</p> <p>Drammen bruker mindre penger på kultur enn sammenlignbare kommuner. Også indikatorer for deltagelse, bl.a. i bruk av bibliotek og kulturskoler ligger relativt lavt.</p>
Valle kommune	<p>Valle kommune er med sine 1164 innbyggere en mikro kommune som er lokalisert midt i Setesdal. Kulturfeltet er organisert som en egen enhet under kommunedirektøren. Kultursjefen er leder enhet for kultur og bibliotek, og sitter i ledergruppen til kommunedirektøren. Kultursaker behandles politisk i Levekårsutvalget, som består av fem medlemmer fra kommunestyret. Kommunen har ikke en egen kulturplan, men kulturfeltet har et eget kapittel i samfunnsdelplanen; Kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2012-2022.</p> <p>Lokalisert midt i Setesdal har bidratt til at kommunen har en sterk lokal identitet der flere lag og foreninger bidrar til å hegne om setedalskulturen. Valle er kjerneområdet for setedalsdialekten. Setedalskulturen viser også i en sterk folkemusikktradisjon der viktige kulturbærere er staving og kveding. Folkemusikken er også en sterk kulturbærer der munnharpe sammen med fele er sentrale instrumenter. I desember 2019 kom spel, dans</p>



	<p>og kveding fra Setesdal på UNESCOs representative liste for immateriell kulturarv. Immateriell kulturarv medfører også forpliktelser, forventninger, oppgaver, behov og muligheter knyttet til UNESCO-statusen. Setedalskulturen må dyrkes, brukes og levendegjøres i det daglige. I møte med informantene fra kommunen kom det frem at en stor utfordring er å rekruttere og motivere unge til å ta del i kulturarven. Det gjør feltet sårbart. Derfor har kommunen satt i gang flere prosjekter både internt i kommunen og interkommunalt, som har fokus på å styrke Setedalskultur i kulturskole, DKS med mer. Hovedkontoret for UNESCO Setesdal er lokalisert i kommunen.</p> <p>Ifølge tall fra KOSTRA, ligger Valles kulturbudsjett per innbygger betydelig over landsgjennomsnittet. Valle bruker nesten tre ganger mer enn landsgjennomsnittet og er blant de kommunene i Norge som bruker mest på kultur per innbygger.</p>
Øvre Eiker	<p>Kommunen har nær 20 000 innbyggere. Nesten halvparten av disse bor i administrasjonsstedet Hokksund. Kommunen grenser til Drammen (tidligere til Nedre Eiker), og både Drammen by og Oslo er ganske lett tilgjengelige. Kommunen er i ferd med å revidere samfunnsplanen. Det er også vedtatt en kulturstrategi for 2020-22, tilknyttet gjeldende samfunnsplan. Strategien har fokus på fire områder: barn og unge, frivillighet, kulturarv, kultur og næring. Kultur dekkes av samme politiske utvalg som næring. Det er en egen kulturseksjon. Tilbudet av profesjonell kultur er preget av at interesserte lett kan oppleve dette i Drammen eller Oslo. Kommunen har litt lavere utgifter til kultur enn sammenlignbare kommuner. Bruken av bibliotek ligger høyt, mens deltagelse i kulturskolen ligger lavt.</p>
Kongsberg	<p>Kommunen har nær 27 000 innbyggere. Den har kjente festivaler og kulturinstitusjoner i form av Kongsberg jazz-festival, Bergverksmuseet (med sølvgruvene). Kultur er organisert sammen med fritid og velferd, herunder NAV og integrering, mens det politiske utvalget som dekker kultur, også dekker oppvekst. Visjonen i kommuneplanen 2018-30 er «Teknologibyen Kongsberg – vekst gjennom kunnskap og kultur». Ett punkt i framtidsbildet er «Kongsberg er anerkjent som en av landets viktige kulturbyer med flere store nasjonale kulturarrangementer og et stort mangfold av lokale kulturattraktivitet». Kultur presenteres både som virkemiddel for å skape møteplasser og en attraktiv by, men også i profilering for å tiltrekke seg næringsvirksomhet og arbeidskraft. Det er de store arrangementene som skal bidra til profilering. Kommunen har også en kulturplan for periode 2018-21.</p> <p>Kongsberg bruker relativt mye penger på kultur. Riktignok kan tallene være litt «blåst opp» av at også frivillige kulturaktører å betale husleie, men dette er ikke hele forklaringen. Særlig høyt ligger utgiftene til «allmenn kultur». Videre ligger bruken av bibliotek meget høyt, mens deltagelse i kulturskolen er mer på det jevne.</p>
Tønsberg	<p>Tønsberg har om lag 57 000 innbyggere. Ved årsskiftet 2019/-20 slo (gamle) Tønsberg seg sammen med Re. På kulturfeltet er kommunen kanskje mest kjent for sin kulturarv i form av bl.a. Osebergskipet og Slottsfjellet samt Slottsfestivalen. I dag er forvaltningen av kultur organisert sammen med idrett og fritid. Det politiske utvalget som dekker kultur, har også ansvar for arbeid med folkehelse. (Gamle) Tønsberg har en samfunnsplan for perioden 2018-30. Der er det omtale av kulturfeltet sammen med idrett og folkehelse. I tillegg omtales kulturminner og kulturvern. Kulturfeltet omtales</p>

	<p>primært i tilknytning til aktivitet og møteplasser. Kommunen har ikke hatt egen kulturplan. Nye planer for den sammenslåtte kommunen er under arbeid, og samfunnsplanen sendes om kort tid (mai 2020) ut på høring. Senere skal det utformes en delplan for kulturminner, men ikke en kulturplan. Kommunen bruker ganske lite penger på kultur, målt opp mot sammenlignbare kommuner. På tross av lave kulturutgifter, blir biblioteket mye brukt, men deltagelsen i kulturskoler ligger litt lavt. I intervju ble det framholdt at kulturnæringer er relativt velutviklet i kommunen, og at dette sikrer et ganske godt profesjonelt kulturtilbud.</p>
Randaberg	<p>Randaberg kommune er med sine drøye 11 000 innbyggere klart mindre enn sin nærmeste nabo, Stavanger. Kommunen har en egen kulturavdeling, og kommunalsjefen for kultur sitter i kommunedirektørens ledergruppe. Kultursjefens ansvarsområde omfatter fritid, idrett, Randaberg folkebibliotek, Randaberg kulturskole, Varen kulturscene, Vistnestunet og Tungenes fyr. Totalt er om lag 26 årsverk knyttet til kulturfeltet, hvorav fire har stabsfunksjoner. I kommuneplanens samfunnsdel er kulturfeltet knyttet opp mot folkehelse og stedsutvikling, og det legges vekt på deltakelse, tilrettelegging for frivillig aktivitet og kommunens visjon om <i>den grønne landsbyen</i>. En egen strategiplan for kulturfeltet er planlagt og ligger inne i kommunens planstrategi. Politisk sorterer kultur inn under hovedutvalg for nærmiljø og kultur.</p> <p>Tall fra Kostra viser høy aktivitet og større budsjett en gjennomsnittet for kommunegruppa.</p>
Gjesdal	<p>Gjesdal er en kommune på Høg-Jæren med om lag 12 000 innbyggere. Kommunen grenser til blant annet til Sandnes og opplevde sterk vekst i folketallet før oljekrisa i 2015. Kommunen har egen kultursjef for kultur og samfunn, og en egen leder for underliggende kulturavdeling. Kulturfeltet har en årlig virksomhetsplan som behandles politisk, og det er også egen kommuneplan for kulturminner, samt en nylig vedtatt plan for kulturskolen. Kulturfeltet er også behandlet i kommunens oppvekstplan. Gjesdal kommune har et aktivt idrettsmiljø med stor deltakelse. Idretten er også godt organisert og er flinke til å stille krav til kommunens arbeid og jobbe politisk. Dette handler ikke minst om anleggsutvikling. Videre beskrives kulturarbeidet som mangfoldig, med utstrakt samarbeid med frivillige lag og foreninger. Årlige kultursjefsamlinger med fylkeskommunen nevnes også som en nyttig samarbeidsarena.</p> <p>Tall for Kostra viser at kommunen ligger omtrent på snittet av sin kommunegruppe, men med noe høyere kostnader til idrett og kulturskole.</p>
Stavanger	<p>Stavanger er Norges fjerde største by med litt over 142 000 innbyggere. 1. januar 2020 ble Finnøy kommune og Rennesøy kommune slått sammen med Stavanger til nye Stavanger kommune.</p> <p>Stavanger regnes i dag som sentrum for oljeindustrien i Norge og er en av Europas energihovedsteder og kalles ofte «oljehovedstaden». Dette har satt byen på kartet som en svært internasjonal orientert by med koblinger til mange storbyer utenfor Norge. Stavanger var sammen med Rogaland, Sandnes og Liverpool Europas kulturhovedstad i år 2008.</p>

	Kulturfeltet er behandlet i Kommunedelplan for kunst og kultur 2018-2025. Kommunen har flere kulturinsituasjoner som for eksempel Stavanger konserthus, Rogaland Teater, Folken studenthus, Oljemuseet. Kommunen har også flere tilskuddsordninger for å støtte opp under kunst og kultur innenfor en profesjonell ramme og for å stimulere til aktivitet i frivillig sektor.
Hamar	Hamar er en av mjøsbyene og har i overkant av 31 000 innbyggere. Byen har et aktivt kulturliv, og kultur har vært en viktig politisk sak med betydelig debatt. Kommunen har en egen kommunalsjef for kultur og frivillighet. Planmessig har kulturfeltet en egen temaplan for kultur som vektlegger bolyst, stedsutvikling og kultur som næring. Kultur blir beskrevet som avgjørende for å realisere ambisjonen om å bli Innlandets beste boområde med befolkningsvekst, samt for visjonen om Hamar som Innlandets urbane hjerte. Kulturplanen er forankret i kommuneplanen, og danner grunnlag for årlige vurderinger og prioriteringer i kommunens handlings- og økonomiplan. Nye Hamar kulturhus ble åpnet i 2014 og beskrives som et veiskille i lokal kulturpolitikk og med betydelig mobiliseringseffekt for lokalt kulturliv. Politisk sorterer kultur under utvalg for næring og kultur.

## 6.5 Workshops

Målet med workshopen er å løfte fram mulige mål og virkemidler i lokal kulturpolitikk, diskutere hvordan nasjonale virkemidler og organisering kan understøtte kulturpolitikken i kommuner og fylkeskommuner. I workshopene har vi samlet 10-12 personer med sentrale posisjoner innen lokal kulturpolitikk. I workshopene er problemstillingene 2 til 8 blitt sammenstilt og strukturert i de tre diskusjonstemaene politikkutvikling, kompetanse og barrierer for lokal kulturpolitikk. Begge workshopene ble arrangert via teams.

## Vedlegg 2: Survey

### Survey – KS – Kompetanse, organisering og forankring av kulturfeltet i kommunal sektor

På oppdrag av KS gjennomfører Oxford Research i samarbeid med Proba samfunnsanalyse en kartlegging og analyse av kompetanse, organisering og forankring av kulturfeltet i kommunal sektor. Resultatet av prosjektet er et kunnskapsgrunnlag for gode retningsvalg og prioriteringer på kulturfeltet i årene som kommer – både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Vi ønsker at øverste leder for kulturfeltet i kommunen (kulturdirektør, kultursjef, rådmann etc) skal svare på undersøkelsen.

I denne kartleggingen vil vi se nærmere på ytringskultur. Det vil si virksomheter som dreier seg om formidling, vern og videreføring av materiell og immateriell kulturarv, kunstneriske virksomheter som omfatter produksjon og utøvelse av musikk, scenekunst, litteratur, visuelle kunstarter og film, tv, video og dataspill. Ytringskultur viser til den profesjonelle og ikke-profesjonelle utøvelsen av disse uttrykksformene og til formidlingsaktiviteter og opplæring og utdanning som er knyttet til uttrykksformene. Det viser også til det å tilegne seg slike kulturuttrykk som publikummer.

Dersom du har spørsmål til undersøkelsen så må du gjerne ta kontakt med:  
 Elisabet S. Hauge  
 Prosjektleder  
 TLF: 480 10 527  
 esh@oxford.no

### Om respondenten og kommunen

1. Hvilken kommune representerer du:
  
2. Hva er din stillingstittel/ funksjon? Sett kryss og fyll ut tittel om nødvendig
  - 
  - Kulturdirektør
  - Kultursjef
  - Kultur og ... sjef (skriv inn)
  - Enhetsleder for ... (skriv inn)
  - Virksomhetsleder for ... (skriv inn)
  - Områdeleder for ... (skriv inn)
  - Ansatt/ ikke leder
  - Annet, Skriv tittel...

## 3. Hva er din høyeste fullførte utdanning?

- Videregående skole
- Universitet/ høyskole uten fullført akademisk grad (altså hverken Cand mag eller bachelor-grad)
- Universitet/ høyskole lavere grad (Cand. Mag eller bachelor-grad)
- Universitet/ høyskole høyere grad (hovedfag eller master)

## 4. Innen hvilket/ hvilke av de fagfeltene har du utdanning og på hvilket nivå? Sett eventuelt flere kryss!

	Videregående skole	Høyskole/ universitet lavere grad (cand. Mag/bachelor)	Høyskole/ universitet høyere grad (hovedfag, master)
Økonomi, administrasjon, organisasjon og ledelse			
Humanistiske fag			
Musikk, kunstfag, kulturfag, design, arkitektur			
Samfunnsvitenskapelige fag			
Idrettsfag			
Jus			
Tekniske, naturvitenskapelige fag			
Annet fag			

## 5. Sitter lederen for kultursektoren i kommunedirektørgruppa/ rådmannsgruppa?

- Ja, nei

**Forankring av kulturfeltet i kommunen**

### Administrativ organisering av kulturfeltet

6. Hvordan er kulturfeltet organisert i kommunen?

- Som en egen enhet/ etat
- I en egen etat/ enhet sammen med ett eller flere andre saksområder (f. eks næring, oppvekst, etc)
- Fordelt på flere etater/ enheter
- Ikke egen etat/enhet, men inngår som en del av sentraladministrasjonen (direkte underlagt rådmannen/ kommunedirektøren
- Deler av kulturfeltet (kulturskole/ UKM) er del av en interkommunal satsing
- Annet, beskriv

Hvis, ja på alt 2 på spm 7?

7. Sammen med hvilket/ hvilke andre saksområdet er kultursakene i kommunene administrativt plassert? Sett eventuelle flere kryss

- Idrett
- Fritid
- Oppvekst, skole, barnehage, utdanning
- Næring
- Omsorg, helse, sosiale tjenester
- Økonomi
- Miljø, naturforvaltning
- Teknisk drift, plan, eiendom
- Landbruk
- Kulturskole
- Annet, hva

8. Hvilke oppgaver inngår i enhetens ansvarsområde/ arbeidsoppgaver?

- Bibliotek
- Kulturskole
- Fritidsklubber
- Frivillige lag og foreninger
- Idrett
- UKM
- Tilskuddsordninger for kulturformål
- Kino
- Museum
- Frivillighetssentral
- Kulturarv
- Kulturhus
- Kreativ næring

- Annet, spesifiser

9. Hvordan er følgende oppgaver organisert, routing fra spm 8

- I kulturenheten
- i annen enhet
- interkommunalt samarbeid
- har ikke oppgaven

10. Hvor enig er du i følgende påstand: Den administrative organiseringen av kulturområdet fungerer godt i min kommune? Sett ett kryss

- Helt enig
- Delvis enig
- Hverken enig eller uenig
- Delvis uenig
- Helt uenig
- 

•

11. I hvor stor grad vil du si at kultursatsing i din kommune sikter mot: (I svært stor grad til I liten grad)

- Å understøtte
  - Næringsutvikling
  - Steds og byutvikling
  - Oppvekst og utdanning
  - Helse og omsorg
  - Inkludering av fremmedkulturelle
  - Turisme/ reiseliv
  - Annet: Skriv her
- Kulturens egenverdi

12. I hvor stor grad vil du si at kultur har blitt viktigere eller mindre viktig som virkemiddel i hvert av de politikkområdene som er nevnt nedenfor i din kommune i løpet av de siste fem årene? (sett ett kryss per linje), fempunkts skala fra 1: helt uenig til 5: helt enig.

- Næringsutvikling
- Steds- og byutvikling
- Oppvekst og utdanning
- Helse og omsorg
- Integrasjon av fremmedkulturelle
- Turisme/ reiseliv
- Annet, skriv her:

### Politisk forankring av kulturfeltet

13. Har dere en hovedutvalgsmodell?

- Ja, nei,

14. Behandles kultursaker i et eget hovedutvalg?

- Ja
- Nei
- Annet

15. Hva heter hovedutvalget (routing 14, ja)

16. (routing nei) Hvilke av oppgavene som er listet opp nedenfor ivaretas i samme hovedutvalg eller komité som kultursakene inngår i? Flere kyss mulig

- Skole
- Næring
- Miljø
- Plansaker etter plan- og bygningsloven
- Landbruk
- Ingen andre saksområder?
- Annet, spesifiser:

17. Hvordan er kulturfeltet forankret i planverket?

- Kommunen har en egen kulturplan
- Kultursektoren er behandlet i en plan sammen med tilhørende felter (fra samme enhet)
- Kulturfeltet er å finne i kommuneplanens samfunnsdel
- Annet
- 

18. Har kommunen utarbeidet en strategiplan eller liknende på kulturområdet? Sett ett kryss

- Ja
- Nei, men vi arbeider med dette nå
- Nei, men vi har planer om å utarbeide dette
- Nei, vi hverken jobber med eller har planer om å utarbeide dette

19. I hvilken grad oppfatter du at det er formulert tydelige kulturpolitiske mål i plandokumenter?

20. Hvordan kommer nasjonale kulturpolitiske mål frem i det lokale kulturarbeidet? Kan du indikere på påstandene nedenfor? (fem punkt skala). I min kommune har vi et fritt og uavhengig kulturliv som:

- Skaper kunst- og kulturuttrykk av ypperste kvalitet
- Fremmer danning og kritisk refleksjon
- Tar vare på og formidler kulturarv



- Skaper og formidler et kulturtilbud som blir opplevd som relevant, og som representerer befolkninga
- Er tilgjengelig for alle og oppmuntrer den enkelte til å oppleve og delta i kulturaktiviteter
- Tilbyr møteplasser og bygger fellesskap
- Fornyer seg og viser evne til omstilling
- Har internasjonal gjennomslagskraft og fremmer interkulturell forståing
- Styrker norsk språk, ei samiske språka, de nasjonale minoritetsspråka og norsk tegnspråk som grunnleggende kulturbærere

21. Nedenfor kommer det noen påstander om forholdet mellom kultur og politikk i din kommune. Vi vil at du for hver av disse skal angi om du er enig, delvis enig, delvis uenig eller helt uenig (pluss umulig å svare/vet ikke). Sett ett kryss per linje

- Generelt synes jeg at politikerne i kommunen har stor forståelse for betydningen av kultur
- Politikerne i kommunen er jevnt over flinke til å følge opp kultursektoren med nødvendige økonomiske bevilgninger
- Kultursektoren er oftest det området som politikerne kutter ned på i budsjettarbeidet
- Det er først når kultur blir et virkemiddel for å nå andre mål, for eksempel næringsutvikling, at politikerne er villig til å satse på kultur
- I de seneste årene har politikerne i kommunen satset mer på kulturområdet
- Den politiske organiseringen av kulturområdet fungerer godt i min kommune
- Hvilket politisk/ hvilke politiske parti som styrer kommunen har nesten ingen betydning for bevilgningen til kultursektoren
- I min kommune når idretten lettere fram til pengesekken enn kulturen gjør
- Politikernes personlige egenskaper og interesse for kultur er viktigere enn hvilket politisk parti de tilhører for at kultur skal bli prioritert i kommunen
- I min kommune har vi dyktige kulturpolitikere

22. Nedenfor kommer det noen påstander om bruk av kultur for å profilere kommunen. Vi vil at du for hver av disse skal angi om du er helt enig, delvis enig, delvis uenig eller helt uenig. Sett ett kryss per linje

- Interessen fra kommunepolitikerne til å bruke lokal kultur i profileringen av kommunen har økt de siste fem årene
- kultur brukes aktivt av kommunen for å gjøre kommunen attraktiv som bosted
- kommunepolitikerne overvurderer kulturens mulighet til å profilere kommunen
- Kommunepolitikerne undervurderer kulturens mulighet til å profilere kommunen
- Bruk av kultur i profileringen av kommunen er i det store og hele positivt
- Når kultur brukes til å profilere kommunen, kommersialiseres kulturen
- Lokal kultur er veldig viktig for stedsidentiteten til innbyggerne i min kommune
- Kunst og kultur brukes aktivt av kommunen for å forskjønne det offentlige rom

### Samfunnsutviklerrollen og kommunens ambisjoner for kulturfeltet

23. Mener du at kommunens rolle som aktør i det lokale kulturlivet er blitt viktigere eller mindre viktig de siste fem år? Sett ett kryss

- Kommunen er blitt en viktigere aktør
- Ingen endring
- Kommunen er blitt en mindre viktig aktør

24. Tildeler kommunen kunstnerstipend? Ja, nei

25. Har kommunen avsatt prosjektmidler til profesjonelle kunstprosjekter? Ja, nei

26. Tilbyr kommunen gratis lokaler til: Ja, nei

- Kurs og undervisning til studieforbundene
- Kulturaktiviteter til barn og unge
- Kulturaktiviteter til hele frivilligheten
- Annet, spesifiser

### Samarbeid

27. Har kommunen et kulturråd, musikkråd eller andre som samler frivillige kulturaktører til et felles talerør? (Ja, nei))

- Kommunalt kulturråd
- Kommunalt musikkråd
- Frivillige

28. Hvor ofte samarbeider kommunen med hver av de aktørene som er listet opp nedenfor på kulturområdet? Vi tenker da på samarbeid om arrangementer, lokaler, finansiering ol. sett ett kryss per linje! (ofte, nå og da, sjelden, aldri)

- Aktører i egen kommune
- Aktører i andre kommuner
- Lokalt næringsliv
- Nabokommuner (kommuner som grenser opp mot kommunen)
- Andre kommuner i fylker/ regionen
- Andre kommuner i Norge
- Kommuner i andre land (eks vennskapskommuner)
- Aktører i andre land
- kulturbedrifter (eventbyrå, konsertarrangør etc)
- Statlige forvaltningsorganer
- Andre; beskriv

29. Hvilke typer(r) kommuner samarbeider du med? (Routing fra spørsmål 27 nabokommuner og andre kommuner i fylket/ Norge)?

- Kommuner som er av lik størrelse som oss
- Nabokommune(n/r)
- Andre forstadskommune(r)
- Nabokommunen som er en storby
- Kommuner i storbynettverket

30. Hvordan samarbeider din kommune med denne/disse kommunene (Routing fra spm 28.)

- Systematisk samarbeid,
- Adhoc i konkrete prosjekter
- Innenfor interessepolitiske spørsmål
- I dialogen med fylkeskommunen
- Knyttet til samordning med statlige aktører
- I uformelle nettverk
- I formalisert nettverk
- Annet, beskriv:

31. Hvor godt synes du at dette samarbeidet er. (5 punkt skala)

- Samme aktørbilde med routing fra 26.
- Aktører i egen kommune
- Aktører i andre kommuner
- Lokalt næringsliv
- Nabokommuner (kommuner som grenser opp mot kommunen)
- Andre kommuner i fylker/ regionen
- Andre kommuner i Norge
- Kommuner i andre land (eks vennskapskommuner)
- Aktører i andre land
- kulturbedrifter (eventbyrå, konsertarrangør etc)
- Statlige forvaltningsorganer
- andre: Skriv

32. Hvilke av disse aktørene mener du at det er viktig at kommunen samarbeider mer med?

- Aktører i egen kommune
- Aktører i andre kommuner
- Lokalt næringsliv
- Nabokommuner (kommuner som grenser opp mot kommunen)
- Andre kommuner i fylker/ regionen
- Andre kommuner i Norge
- Kommuner i andre land (eks vennskapskommuner)

- Aktører i andre land
- kulturbedrifter (eventbyrå, konsertarrangør etc)
- Statlige forvaltningsorganer
- andre: Skriv

### Kompetanse

33. Nedenfor kommer tre påstander, og vi vil at du for hver av disse skal angi om du er helt enig, delvis enig, delvis uenig eller helt uenig. Sett ett kryss per linje

- Den kulturfaglige kompetansen i kommuneforvaltningen er høy
- Kommunen er aktiv med å tilby kompetansehevingstilbud
- etc

34. Hvordan jobber kommunen med kompetanseheving på kulturfeltet?

- a. Gjennom etter- og videreutdanning
- b. Strategisk rekruttering
- c. Jobber ikke med kompetanseutvikling

35. Er det kompetanse dere ser at dere har behov for for å styrke kultursektoren i kommunen i tiden fremover?

- Kunstfaglig (f. eks musikk, scenekunst, etc)
- Kulturfaglig (f. eks museumsfaglig, bibliotekfaglig kompetanse, etc)
- økonomisk- og administrativ
- driftskompetanse
- Kommunikasjon og markedsføring
- Plan, strategi og tiltaksutforming
- Annet, spesifiser

### Samarbeid med fylkeskommunen:

36. Hvor ser du at din kommune har behov for å samarbeid med fylkeskommunen?

- Investeringer og delfinansiering
- Kultur og kunstfaglig kompetanse
- Koordinering på tvers av kommuner
- Strategiutvikling
- Bindeledd til det statlige nivået

### Hindringer for utvikling av kulturfeltet

37. Hva er de tydeligste hindringene for at kommuner og fylkeskommuner kan videreutvikle en lokal kulturpolitikk?

- Mangel på politisk vilje og engasjement
- Mangel på kompetanse i kommuneadministrasjonen
- Mangel på ressurser
- Mangel på statlige føringer
- Annet, spesifiser

Har du andre kommentarer til kulturfeltets forankring i kommunen eller tilbakemeldinger på undersøkelsen? Åpent svar.

[Brødtekst]

# OXFORD RESEARCH

## **Denmark**

Oxford Research A/S  
Falkoner Allé 20  
2000 Frederiksberg  
[office@oxfordresearch.dk](mailto:office@oxfordresearch.dk)

## **Norway**

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
[post@oxford.no](mailto:post@oxford.no)

## **Sweden**

Oxford Research AB  
Norrländsgatan 11  
111 43 Stockholm  
[office@oxfordresearch.se](mailto:office@oxfordresearch.se)

## **Finland**

Oxford Research Oy  
Fredrikinkatu 61a, 6kr.  
00100 Helsinki  
[office@oxfordresearch.fi](mailto:office@oxfordresearch.fi)

## **Baltics/Riga**

Oxford Research Baltics SIA  
Elizabetes iela 51-12  
LV-1010, Rīga  
[info@oxfordresearch.lv](mailto:info@oxfordresearch.lv)

## **Belgium/Brussels**

Oxford Research c/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
[office@oxfordresearch.eu](mailto:office@oxfordresearch.eu)