

Kulturpolitisk styrning

Ansvarsfördelning och reformer inom de nordiska ländernas
kulturpolitik under 2000-talet

Postadress:

Box 188
101 23 Stockholm

Besöksadress:

Torsgatan 11, 4 tr

Telefon:

08-528 020 00

E-post:

norden@kulturanalys.se

Webbplats:

www.kulturanalysnorden.se

© Kulturanalys Norden 2018

Formgivning: Södra tornet kommunikation

ISBN: 978-91-87046-52-0

Kulturpolitisk styrning

**Ansvarsfördelning och reformer inom de nordiska
ländernas kulturpolitik under 2000-talet**

Innehåll

Inledning	4
Introduction	13
Kulturpolitisk styring og kulturpolitiske reformer i Danmark	23
Finnish cultural policy – structures and governance at the national, regional and local level	35
Responsibility for cultural policy in Iceland	49
Kulturpolitisk styring og kulturpolitiske reformer i Norge.....	58
Kulturpolitisk styring och kulturpolitiska reformer i Sverige	67

Inledning

Sedan mitten på 1900-talet har de nordiska länderna var för sig och inom ramen för ett gemensamt utbyte av idéer utvecklat likartad politik för konstnärligt skapande och deltagande i kulturlivet. Oftast har de politiska insatser som gjorts inom dessa områden samlats under den gemensamma rubriken *kulturpolitik*. Under denna rubrik görs ibland en distinktion mellan å ena sidan de specifika åtgärder som inriktats på konstnärernas och kulturskaparnas villkor och förutsättningarna för de konstnärliga uttryckens utveckling (*konstnärspolitik* och *konstpolitik*), och å andra sidan åtgärder som görs för förmedlandet av konst och kultur i syfte att nå så många olika grupper av invånare i så många delar av landet som möjligt för att på så sätt väcka deras intresse att ta del av och själva utöva olika former av konst och kultur (*kulturpolitik*). Resultatet av denna utveckling har kommit att kallas ”den nordiska kulturpolitiska modellen”. Den nordiska kulturpolitiska modellen har beskrivits som en blandning av den franska kulturdepartementsmodellen och den brittiska armlängds avstånd-modellen, eftersom de nordiska länderna har både jämförelsevis starka kulturdepartement och jämförelsevis starka armlängdsmyndigheter.¹ Det finns en viktig skillnad mellan den nordiska varianten av *armlängds avstånd* och den brittiska formen av *arm’s length principle*. Den senare, som skapades genom inrättandet av Arts Council of Great Britain 1946, bygger på att det varken finns något kulturdepartement eller någon politiskt formulerad kulturpolitik. Istället finns på behörigt avstånd ett Arts Council som består av experter som är särskilt utsedda av regeringen och som i kraft av sin personliga sakkunskap fattar beslut om bland annat fördelningen av medel. I de nordiska länderna har det liksom i Frankrike funnits och finns ett departement inom regeringen med ansvar för en i olika hög grad målbunden kulturpolitik. Men i de nordiska länderna har beslut om fördelning av medel överlag tagits fram vid institutioner på armlängds avstånd, av företrädare för konstarna genom medverkan i arbetsgrupper och referensgrupper, men med utgångspunkt i tydliga riktlinjer fastslagna av politiska organ.²

Forskningen har återkommande visat intresse för att beskriva och förklara den nordiska kulturpolitiska modellen. Ett exempel är forskningsprojektet *Nordisk kulturpolitik under förändring*, som bedrevs 1998–2002. Det finansierades av Nordiska kulturfonden, Kulturministeriet i Danmark, Centralkommissionen för konst i Finland, Kultur- og kirke departementet i Norge och Statens kulturråd i Sverige. Projektet leddes av Per Duelund och resulterade i huvudrapporten *The Nordic Cultural Model* samt en rad delrapporter.³ Utgångspunkten för projektet

¹ Mangset, Kangas, Skot-Hansen, & Vestheim 2008.

² Mangset 2009.

³ Duelund 2003. Fyra av delrapporterna behandlar konstens och kulturens villkor i de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland, samt den samiska kulturen. Den femte behandlar stödet till konstnärer i Danmark, Finland, Norge och Sverige.

var att jämföra den statliga kulturpolitiken i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige och att visa på likheter och olikheter i utvecklingen av politiken i de olika länderna från tiden efter andra världskriget och fram till tiden för projektets genomförande. Rapporterna beskriver ländernas kulturpolitiska mål, former för finansiering och förvaltning, kulturvanor och den nordiska kulturpolitikens roll i ett internationellt sammanhang.

Under det senaste decenniet har flera forskare gjort ansatser till bokslut över de nordiska ländernas sätt att bedriva kulturpolitik. Med utgångspunkt i utvecklingen av samhälle och politik på senare år gör exempelvis Anders Frenander gällande att de modeller som användes på 1980- och 1990-talet för att beskriva den nordiska kulturpolitiken kanske inte längre är adekvata, och Tobias Harding beskriver hur att den statliga kulturpolitiken bedrivs på många olika nivåer och i parallella processer. Bengt Jacobsson pekar på hur kulturpolitikens armlängds avstånd kommit att bli modell även för andra politikområden, hur politikerna distanserat sig från politiken, med allt större möjligheter att skjuta ansvaret ifrån sig. Per Mangset och Ole Marius Hylland ställer till och med frågan om den nationella kulturpolitiken, såsom vi har känt den i de nordiska länderna de senaste 40–50 åren, har spelat ut sin roll, i ljuset av bland annat globalisering och låg måluppfyllnad på en rad områden, inte minst vidgat kulturdeltagande.⁴

Presentation av uppdraget

Mot bakgrund av ett ifrågasättande av kulturpolitikens status och legitimitet som politikområde är det med särskilt intresse som Kulturanalys Norden har mottagit ett uppdrag av Nordiska ministerrådet att till det nordiska kulturpolitiska toppmötet i Malmö 8–9 maj 2018 ta fram en rapport om kulturpolitisk styrning och kulturpolitiska reformer i Norden. Kulturanalys har vänt sig till forskare från de fem nordiska länderna med specialistkunskap på sitt lands kulturpolitiska nuläge och utveckling och beställt texter som ska behandla

- hur ansvaret för kulturpolitiken i respektive land är fördelat mellan nationell, regional och lokal nivå,
- vilka större kulturpolitiska reformer som har genomförts i respektive land under en period från cirka år 2000, samt
- generella politiska förändringar som påverkat ansvarsförhållanden och relationer mellan de olika nivåerna avseende kulturpolitiska frågor i respektive land.

Texterna har granskats och kommenterats av författarna sinsemellan och av utredare vid Kulturanalys Norden. Även ledamöter av det vetenskapliga rådet vid Myndigheten för kulturanalys har läst och kommenterat texterna.

⁴ Frenander 2010; Harding 2010; Jacobsson 2014; Mangset & Hylland 2017.

Sammanfattning och jämförelse

I detta inledande kapitel gör Kulturanalys Norden en sammanfattning och jämförelse av de fem texterna med utgångspunkt i de tre punkterna ovan, men med utrymme för kommentarer kring andra iakttagelser av likheter och skillnader som vi gjort vid läsningen. Inledningsvis gör vi en kort presentation av förutsättningarna för den samiska kulturpolitiken i Finland, Norge och Sverige. Skälet till detta är att samerna har en särskild status bland de nationella minoriteterna avseende kulturpolitiken i dessa länder och att en beskrivning av detta inte ingått i uppdragen till skribenterna för de enskilda texterna.

Samisk kultur i den nationella kulturpolitikens sammanhang

I den finländska Sametingslagen (974/1995) slås fast att finska Sametinget hanterar ärenden som rör samernas språk och kultur samt att Sametinget beslutar om användningen av de medel det blivit anvisat. I Finland fördelas årligen medel från undervisnings- och kulturministeriet för att främja samisk kultur och samiska organisationer. År 2015 uppgick statsbidraget till 176 000 Euro och det finska Sametingets kulturutskott fördelar efter ansökan dessa medel vidare, dels som projektstöd, arbets- eller resestipendier till enskilda samiska aktörer inom konst- och kulturområdet, dels som verksamhetsstöd och tryckbidrag till samiska organisationer.

Norska grundlagens § 108 är en överordnad rättsregel som ålägger staten att ge det samiska folket förutsättningar att utveckla sitt språk, sin kultur och sitt samhälle. I praktiken betyder detta att norska statliga myndigheter är skyldiga att aktivt främja samernas kulturutövande och samiskt språk. Norska Sametinget har som huvuduppgift inom kulturpolitiken att skapa förutsättningar för samiskt konst- och kulturutövande och utveckling av detta. Norska kultur- og kirkedepartementet bidrar till Sametingets totala budget med 83,7 miljoner NOK år 2018. Sametinget själv avsatte 2017 sammanlagt 211 miljoner NOK av sin totala budget om 295 miljoner NOK till insatser inom språk, kultur och kulturarv, varav cirka 80 miljoner NOK går till fasta institutioner som teatrar, museer och kulturhus.

Sametinget i Sverige är sedan år 2010 förvaltningsmyndighet för samisk kultur, enligt 1 § i förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget. Sametinget har därmed ett övergripande ansvar för frågor som berör samisk kultur. Svenska sametinget har till uppdrag att bidra till utvecklingen av ett starkt och mångfaldigt samiskt konst- och kulturliv. Det erhåller årligen, genom anslag från svenska kulturdepartementet ett bidrag – som 2015 uppgick till cirka 14,4 miljoner SEK – som ska fördelas bland annat till verksamheten med en samisk biblioteksconsulent och till Giron Sámi Teáhter. Sametingets kulturnämnd beslutar om projektbidrag och verksamhetsbidrag.

Likheter och skillnader i nationella målbeskrivningar

Det finns viktiga skillnader mellan länderna avseende hur och var de kulturpolitiska målen är formulerade. Tydligast samlade uttalade mål för den nationella kulturpolitiken har Sverige, medan det enligt skribenterna är svårare för de andra länderna att i ett specifikt dokument finna särskilda mål för den nationella kulturpolitiken. På Island har nyligen en särskild kulturpolitik tagits fram, men den saknar tydligt formulerade överordnade målformuleringar. I andra länder får politiken sökas i lagstiftning kring enskilda områden eller i meldingar, strategier eller i årliga statsbudgetar och eventuella skrivningar om kulturändamål där. Gemensamt för flera länder är att genom lagstiftning reglera kommunal biblioteksverksamhet och kommunal musik- och kulturskola. I Danmark regleras det i lag att vissa institutioner ska ha statliga verksamhetsmedel, och vilka de är. Vid en jämförelse av de fem beskrivningarna i denna rapport framstår två tydliga gemensamma huvudfrågor, med vissa variationer, i alla länders kulturpolitik. Det rör sig om att

- skapa förutsättningar för konstnärer att kunna verka, och skapa nyskapande konst med hög kvalitet och
- ge alla i hela landet möjligheter till att ta del av ett brett kulturutbud.

För varje land finns även beskrivningar av teman som är särskilt viktiga och som säger något om den nationella kulturpolitikens inriktning. I texten om Danmark lyfts begreppen *deltagande* och *samhällsrelevans* fram av skribenten för att visa var tyngdpunkten i den danska kulturpolitiken befinner sig för närvarande. Den finska särprägelns består, enligt vår skribent, av att kunna garantera ett kulturellt *basutbud* och försäkra sig om ett *långsiktigt* säkerställande av detta utbud. Den isländska skribenten beskriver hur den isländska staten bara genom att formulera ett nationellt kulturpolitiskt dokument har tydliggjort betydelsen av sin egen roll för landets kulturliv, vilket förstärks ytterligare genom återkommande formuleringar i dokumentet som lyfter fram *statens ansvarstagande* för kulturen. I den norska texten framställs bevarandet av *kulturarvet*, inklusive det norska språket, tillsammans med insatser från det *civila samhället* och andra *frivilliginsatser* som särskilt betydelsefulla. De svenska nationella kulturpolitiska målen motsvarar de två gemensamma punkterna ovan, men utgångspunkten ligger i en formulering om kulturen som en utmanande kraft med *ytrandefriheten* som grund.

Trots dessa nationella variationer av utgångspunkter och strategiska inriktningar, och trots att formerna för hur kulturpolitiken uttrycks (i målformuleringar eller lagstiftning eller strategier) är det kulturpolitiska utbudet i princip detsamma. Det rör sig om scenkonst och musik, kulturarv och museer, bibliotek och kulturskolor som regleras och finansieras genom den nationella kulturpolitiken i alla länder, men där de olika länderna har kommit olika långt med att delegera det huvudsakliga ansvaret för verksamheterna till regionala och lokala beslutsfattare.

Förskjutning mot större regionalt ansvar

Eftersom den regionala politiska nivån bara finns i Sverige och Norge går det inte att göra någon jämförelse mellan de olika nivåernas andelar av finansieringen av kulturen. I Sverige och Norge, där den regionala nivån har ett finansiellt ansvar, är proportionerna ungefär desamma, vilket innebär att stat och kommuner bidrar med ungefär lika mycket medan regionerna står för en jämförelsevis mycket mindre del.

Ändå visar beskrivningarna i rapporten på en gemensam rörelse i de nordiska länderna där den nationella nivån för över ekonomisk makt och ekonomiskt ansvar till regioner och grupper av kommuner. I Danmark skedde detta genom Strukturreformen 2007, då kommunerna övertog en del av det tidigare statliga ansvaret för vissa typer av museer. Statliga medel till regional och lokal kulturverksamhet fördelas enligt bestämda avtal med grupper av kommuner, som bildar så kallade kulturregioner. Avtalet upprättas inte efter någon bestämd reglering och prioriteringarna kan därför variera mellan de olika kulturregionerna. Även på Island har kommunerna under 2000-talet ordnat sig i regionförbund och samarbetat kring kultur med särskild finansiering, och även där har avtal upprättats med staten för att garantera en för den statliga och lokala nivån gemensam tanke med finansieringen av kulturen. Från 2015 har dessa avtal för regional kultur på Island kommit att gå upp i mer översiktliga avtal om regional utveckling och tillväxt. I Norge har det inom ramen för regionreformen föreslagits att en stor del av de statliga medlen till institutioner med regional prägel helt enkelt ska överföras till de regioner som ska införas från och med 2020. Även i Finland är en större regionaliseringsreform på väg att genomföras, men där är det mer oklart om denna kommer att påverka den statliga fördelningen av verksamhetsmedel till kulturinstitutionerna. De nya finska regionernas uppgifter verkar, liksom på Island, bli mer inriktade på kulturens betydelse för regional verksamhetsutveckling, kulturella och kreativa näringar, kulturturism och så vidare. I Sverige har flera försök till nationellt omfattande regionreformer misslyckats, men på kulturområdet har den så kallade kultursamverkansmodellen införts och de regioner som faktiskt skapats har fått stor betydelse inom svensk kulturpolitik. Den liknar i viss mån de danska och isländska modellerna med kulturavtal, men de svenska regionernas prioriteringsmöjligheter är hårdare styrda av statlig reglering kring medlens användning.

Armlängdsprincipen

Armlängdsprincipen upprätthålls i alla de nordiska länderna på så sätt att alla har system för fördelning av konstnärsstipendier och bidrag till verksamheter och institutioner som grundas på beslut eller rekommendationer från grupper som huvudsakligen är sammansatta av olika sakkunniga (kulturskapare, kulturutövare, kritiker, akademiker, tjänstemän och ibland även politiker) från de olika konstnärliga fälten, eller som på Island – fram till 2015 – av representanter för alla

kommuner i en bestämd region. I Finland är en hel del av konstnärsfinansieringen sedan länge decentraliserad till regionala kontor.

Uppföljning och utvärdering

När det gäller uppföljningen och utvärderingen av de kulturpolitiska insatserna är skillnaderna stora mellan länderna. I Sverige har en särskild statlig myndighet inrättats med ett allmänt uppdrag att göra en samlad uppföljning av de kulturpolitiska målen, kompletterat med en rad specificerade löpande uppdrag som rör utvärdering och analys av regeringens genomförda och planerade politik på kulturområdet. I Norge beställer såväl Kulturdepartementet som Kulturrådet utvärderingar och forskningsinsatser i syfte att utreda i vilken utsträckning de politiska ambitionerna på kulturområdet blivit infriade. I de flesta fall avgörs vem som ska få uppdraget genom anbudsförfarande. Vissa insatser görs av Kulturrådets egen forskningsavdelning. I Finland är det den delvis statligt finansierade stiftelsen CUPORE som på motsvarande sätt beforskar och analyserar sitt lands insatser på kulturpolitikens område. Danmark och Island saknar motsvarande typer av verksamheter för utvärdering och analys av den nationella kulturpolitiken, men på Island har regeringen under hösten 2017 uttalat att en förändring är på väg.

Viktiga reformer inom kulturpolitiken

Reformerna i de nordiska ländernas kulturpolitik kan i mångt och mycket beskrivas i termer av centralisering och decentralisering. Utvecklingen av den danska kulturpolitiken under 2000-talet verkar till stor del ha varit inriktad på strukturella förändringar av institutionsväsendet, med åtskilliga sammanslagningar av statliga administrativa verksamheter, synbarligen i syfte att effektivisera. Samtidigt har vissa typer av verksamheter lagstadgats, som att alla danska kommuner ska ha musikskolor (2007) och att detta ska genomföras med delfinansiering från staten enligt bestämda principer. Genom kommunalreformen 2007 fördes ett större ansvar för lokala museer och kulturarvsfrågor över från staten till kommunerna. Formuleringarna i samband med dessa bestämmelser liknar till en del de som nu används i förslagen kring överförandet av statlig finansiering av kulturverksamheter till regional nivå i Norge.

Kulturpolitiska reformer i Finland under 2000-talet har varit inriktade på att tydliggöra armlängdsprincipen genom att förskjuta beslut från departementsnivå till Arts Council-nivå genom bildandet av Taie 2013. Ett annat syfte med denna administrativa förändring har varit att bättre kunna anpassa finansieringssystemet till utvecklandet av nya konstformer. Samma skäl har angetts för förnyandet av hur statsandelarna beräknas, som ligger till grund för bidragens storlek.

Den viktigaste reformen på Island är själva författandet av ett kulturpolitiskt dokument. Det väsentliga har varit att lyfta kulturens politiska status och att liksom på museiområdet samtidigt markera att politiken bara ska vara den finansiella garanten för att professionella beslut ska kunna tas av sakkunniga inom området.

Även i Norge har vissa centraliseringsreformer genomförts, men specifikt inom museiområdet. De viktigaste reformerna i Norge har annars det gemensamt att de syftar till att stadfästa och sprida ansvaret för kulturverksamheter på fler aktörer. Genom Kulturloven utpekas såväl stat som fylkeskommuner och kommuner. Genom Den kulturelle skolesekken uppmanas alla skolor att ta sitt ansvar för elevernas möte med kulturen. Genom satsning på rytmisk musik och avveckling av Rikskonsertene skulle programläggningen av musiklivet i Norge spridas på fler arrangörer runt om i landet.

I Sverige har flera viktiga reformer genomförts på kulturpolitikens område under 2000-talet, med till synes motsatta syften. Samtidigt som nationella turnerande verksamheter för musik, men i Sverige även för utställningsverksamhet, har lagts ner, har liksom i Norge flera nya uppdrag som innefattar nationell samordning fördelats, till exempel inom biblioteksområdet och museiområdet. Den viktigaste reformen är dock inrättandet av Kultursamverkansmodellen, där statlig finansiering av regional kulturverksamhet fördelas till en överordnad regional nivå, istället för till de enskilda verksamheterna var för sig. Detta är till synes en decentralisering av makten över kulturen, men regionernas användande av de statliga medlen är fortfarande hårt reglerat.

Analys och bedömning

Utifrån de fem texterna i rapporten noterar Kulturanalys Norden de strävanden som pågår i flera länder att rent administrativt omorganisera den nationella kulturpolitiken i för att uppnå effektiviserings- och samordningsvinster. Vi vet från andra sammanhang, till exempel olika nationella kulturvaneundersökningar och Nordiska ministerrådets publikation *State of the Nordic Region*, att det finns stora skillnader i förutsättningar för såväl kulturlivet som andra samhällsområden mellan ländernas storstadsområden och landsbygden. Politikerna är medvetna om detta, och i flera länder flyttas statliga verksamheter och resurser från huvudstäderna, såväl generellt som inom kulturområdet. Några exempel på detta är att medel från Copenhagen Phil flyttats till regionala orkestrar, att delar av norska Kulturrådet flyttas från Oslo och nya kontor etableras i andra städer i landet samt att flera svenska statliga myndigheter omlokaliseras från Stockholm.

Vi vet från utvärderingar av exempelvis Skapande skola och Kultursamverkansmodellen i Sverige att stora regioner och kommuner kan avsätta resurser för att söka bidrag, planera och genomföra riktade satsningar och med egna medel utveckla kulturverksamheter. Små regioner och kommuner har helt enkelt svårt att hinna med eftersom deras förvaltning är så liten att enskilda ensamma sköter arbetsuppgifter som i en större stad delas av flera personer. Samordning och samverkan mellan flera kommuner, som i Danmark, med ett reglerat delat ansvar för finansieringen mellan statlig och regional/lokal nivå verkar vara en intressant lösning. Det skulle vara givande att se vad en utvärdering av de danska kultur-

regionerna skulle komma fram till när det gäller utvecklingen av kulturlivet efter samverkansavtalens införande. Vilka erfarenheter kan överföras till andra nordiska länder och tillämpas exempelvis vid inrättandet av nya regioner med nya uppdrag på kulturområdet, eller vid utvecklingen av redan skapade finansieringsmodeller?

En särskilt angelägen fråga i det sammanhanget är om det vid utvecklingen av inrättade modeller skapas parallella system för den statliga styrningen och finansieringen av regional kulturverksamhet. Både i Danmark och Sverige finns en kritik mot att delar av den statliga finansieringen är låst genom lagstiftning eller öronmärkt genom riktade bidrag. Det finns en risk att det decentraliserade statsbidragssystemet tappar legitimitet genom att det inte ger den regionala/lokala nivån den handlingsfrihet som efterfrågats. Det ska bli spännande att följa utvecklingen i Norge och se hur stor del av de föreslagna omfördelningarna av medel för kulturverksamhet från statlig till regional nivå som politiken slutligen beslutar att genomföra. På samma sätt blir det mycket intressant att se vilket ansvar för kulturpolitiken som de nya finska regionerna kommer att få. Det skulle också behövas en jämförande studie av kulturlivets utveckling på regional nivå i de nordiska länderna beroende på hur stark koppling kulturpolitiken har till regional utvecklings- och tillväxtpolitik, eftersom den kopplingen tycks vara mer påtaglig i Finland och på Island.

Kulturanalys Norden tycker sig se en rad viktiga framtidsfrågor för kulturpolitiken, vilka har att göra med den ojämna tillgången till ett brett kulturutbud i olika delar av våra länder och om vikten av att offentligt finansierade kulturverksamheter har reella möjligheter att leva upp till de politiska målen och uppdragen. En rapport om de svenska länsteaternas ekonomiska situation från Myndigheten för kulturanalys utgjorde vid ett seminarium vid konventet "Folk och kultur" underlag för en debatt.⁵ Där beskrevs konsekvenserna av den ekonomiska urholkning som drabbat länsteatern, men även andra regionala kulturinstitutioner, nämligen att verksamheterna inte kan leva upp till de politiska mål som gäller. Detta borde kartläggas mer systematiskt, men redan utifrån vittnesmål från enskilda verksamhetschefer ser vi att det finns ett glapp mellan politikernas förväntningar och förutsättningarna för att bedriva regional kulturverksamhet.

Mot bakgrund av detta är vår bedömning

- att det krävs insatser för att antingen sänka ambitionsnivån för mål och uppdrag eller att ge verksamheterna reella förutsättningar att utföra sina uppdrag och svara upp mot målen.
- att det för att underlätta för verksamheterna tydliggörs vilken politisk nivå som bär ansvaret för kulturpolitiken när finansieringen är delad mellan flera nivåer.

⁵ Myndigheten för kulturanalys 2016; Folk och kultur 2018.

Referenser

Duelund, Peter (red). 2003. *The Nordic cultural model*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute.

Folk och kultur. 2018. "Effekterna av Dramatiska villkor", seminarium vid konventet "Folk och kultur", fredagen den 9 februari 2018.
<http://www.folkochkultur.se/arrangörsinfo/dramatiska-villkor-38662440>. Hämtad den 9 april 2018.

Frenander, Anders. 2011a. "Svensk kulturpolitik under 1900-talet". I Frenander, Anders (red). *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Borås: Institutionen Biblioteks- och informationsvetenskap, Högskolan i Borås.

Frenander, Anders. 2011b. "Kulturpolitikens förvaltningsnivåer". I Frenander, Anders (red). *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Borås: Institutionen Biblioteks- och informationsvetenskap, Högskolan i Borås.

Harding, Tobias. 2011. "Var finns den statliga kulturpolitiken? Inte bara på Kulturdepartementet". I Frenander, Anders (red). *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Borås: Institutionen Biblioteks- och informationsvetenskap, Högskolan i Borås.

Jacobsson, Bengt. 2014. *Kulturpolitik. Styrning på avstånd*. Lund: Studentlitteratur.

Mangset, Per & Hylland, Ole Marius. 2017. *Kulturpolitikk: Organisering, legitimering og praksis*. Oslo: Universitetsforl.

Mangset, Per, Kangas, Anita, Skot-Hansen, Dorte & Vestheim, Geir. 2008. "Editor's introduction". *International Journal of Cultural Policy* Vol 14, No 1, s. 1–5.

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

Myndigheten för kulturanalys. 2017. *Dramatiska villkor. Länsteatrarnas ekonomiska handlingsutrymme 1980–2015*. Rapport 2017:1. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys

Introduction

From the mid-twentieth century onwards, the Nordic countries, individually and by mutually exchanging ideas, developed similar policies for artistic creativity and participation in the arts. The policy efforts in these areas are gathered under the umbrella term *cultural policy*. Under this heading, a distinction is sometimes made between the specific measures geared towards conditions for artists and creators of culture and facilitating the development of cultural forms of expression (*artists' policy* and *art policy*) on the one hand, and measures to bring art and culture to as many different population groups across as much of the country as possible to awaken their interest in sharing in and engaging in different forms of art and culture themselves (*cultural policy*) on the other. The result of this development has come to be termed “the Nordic cultural policy model”. The Nordic cultural policy model has been described as a mixture of the French Ministry of Culture model and the British arm’s length model because the Nordic countries have both comparatively strong ministries of culture and comparatively strong arm’s length agencies.⁶ There is an important difference between the Nordic variant of *armlängds avstånd* and the British form of the *arm’s length principle*. The latter, which was created with the foundation of the Arts Council of Great Britain in 1946, derives from the non-existence of either a Ministry of Culture or a politically formulated arts policy. Instead there is, at an appropriate distance, an Arts Council, comprising special experts appointed by the government, who make decisions on issues, including the allocation of funding, by virtue of their personal specialist expertise. In the Nordic countries, there has been, and still is, as there is in France, a ministry within the government, responsible for a cultural policy that is tied to objectives to varying extents. However, in the Nordic countries, funding allocation has generally been decided by institutions at arm’s length distance, i.e. by representatives of the arts through involvement in work groups and reference groups, but based on clear guidelines laid down by political bodies.⁷

The research community has repeatedly shown an interest in describing and explaining the Nordic model of cultural policy. Examples include the research project *Nordisk kulturpolitik under förändring*, (Nordic cultural policy in transition) conducted in 1998–2002, funded by the Nordic Culture Fund, the Danish Ministry of Culture, Finland’s Central Arts Council, the Ministry of Culture and Church Affairs in Norway and the Swedish Arts Council. The project resulted in the main report *The Nordic Cultural Model*, edited by Peter Duelund, and a number of associated reports.⁸ The starting point of this project was

⁶ Mangset, Kangas, Skot-Hansen, & Vestheim 2008.

⁷ Mangset 2009.

⁸ Duelund 2003. *Four of the associated reports address the conditions for art and culture in the self-governing areas of the Faeroes, Greenland and Åland, and Sami culture. The fifth addressed support for artists in Denmark, Finland, Norway and Sweden.*

comparing government cultural policy in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, and showing the similarities and differences in the development of policy in the different countries in the period following the Second World War to the present, at the time the project was carried out. The reports describe the countries' cultural policy objectives, financing and administration models, cultural habits and the role of Nordic cultural policy in an international context.

In the past decade, several researchers have attempted to draw conclusions on the ways in which the Nordic countries run their cultural policy. Given the development of society and politics in recent years, Anders Frenander claims, for example, that the models used in the 1980s and 1990s to describe the Nordic cultural policy model are perhaps no longer adequate, while Tobias Harding describes how government cultural policy is conducted at many different levels and in parallel processes simultaneously. Bengt Jacobsson points to how the arm's length approach to cultural policy has come to also serve as a model in other policy areas, and how politicians have distanced themselves from policy, with increasing opportunities to push responsibility further down the line. Per Mangset and Ole Marius Hylland even question whether national cultural policy, as we have known it in the Nordic countries over the past 40–50 years, might not have come to the end of its run, in the light of globalisation, among other things, and low fulfilment of its objectives in a number of areas, not least expanding engagement in culture.⁹

The remit

At a time when the status and legitimacy of cultural policy as a policy area is being called into question, it is of particular interest that the Nordic Agency for Cultural Policy Analysis (Kulturanalys Norden) was tasked by the Nordic Council of Ministers with producing a report on the governance of cultural policy and cultural policy reforms in the Nordic countries for the Nordic Cultural Political Summit in Malmö on 8–9 May 2018. Kulturanalys Norden approached researchers from the five Nordic countries with specialist expertise in their country's cultural policy as it stands today and its development, and commissioned texts to address

- how responsibility for cultural policy in the country concerned is divided between national, regional and local level,
- the major cultural policy reforms that have taken place in the country concerned in the period from approximately the year 2000, and
- general political changes that have affected responsibilities and relations between the different levels on cultural policy issues in the country concerned.

⁹ *Frenander 2010; Harding 2010; Jacobsson 2014; Mangset & Hylland 2017.*

The authors have revised and commented on each other's texts and the texts have also been reviewed by researchers at Kulturanalys Norden. Members of the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis' Science Council have also read and commented on the texts.

Summary and comparison

In this introductory section, Kulturanalys Norden summarises and compares the five texts on the basis of the three points above, but with scope for comment on other similarities and differences observed. We begin with a brief presentation of the conditions governing the way in which Sami cultural policy operates in Finland, Norway and Sweden, because the Sami people have a special status among the national minorities in these countries in terms of cultural policy and outlining this was not part of the remit of the writers of the individual texts.

Sami culture in the context of national cultural policy

The Finnish Act on the Sami Parliament (974/1995) states that the Finnish Sami Parliament (*Sámediggi*) handles matters concerning the Sami language and culture and that the Sami Parliament shall decide how the funds designated for the common use of the Sami shall be allocated. In Finland, funding is allocated each year by the government, via the Ministry of Education and Culture, to promote Sami culture and Sami organisations. In 2015, this government grant amounted to EUR 176,000 and the Finnish Sami Parliament's Cultural Committee then allocates this funding as project grants, work or travel grants, following an application process, to individual Sami actors in the field of culture and the arts, and as activity grants and printing grants to Sami organisations.

Article 108 of the Norwegian Constitution is an overarching legal provision that orders the State to create conditions enabling the Sami people to preserve and develop their language, culture and way of life. In practice, this means that the Norwegian government agencies are obliged to actively promote cultural engagement by Sami people and Sami language. The main task of the Sami Parliament of Norway in cultural policy is to facilitate Sami engagement in art and culture and the development of this. The Norwegian Ministry of Culture and Church Affairs will contribute NOK 83.7 million to the total budget of the Sami Parliament of Norway in 2018. The Sami Parliament of Norway itself earmarked NOK 211 million of its total budget of NOK 295 million to language, culture and cultural heritage initiatives in 2017, NOK 80 million of which goes to permanent institutions such as theatres, museums and cultural centres.

Since 2010, the Sami Parliament of Sweden has been the administrative agency for Sami culture, under Section 1 of the Ordinance (2009:1395) establishing the Sami Parliament. The Sami Parliament thus has overarching responsibility for issues concerning Sami culture. The Swedish Sami Parliament is tasked with contributing

towards developing strong and diverse Sami art and culture. Every year, through appropriations from the Swedish Ministry of Culture, it receives a grant – which amounted to approximately SEK 14.4 million in 2015 – which is to be allocated partly to activities with a Sami library consultant and to Giron Sámi Teáhter. The Sami Parliament’s Culture Committee makes decisions on project grants and activity grants.

Similarities and differences in national descriptions of goals

There are important differences between the countries in terms of how and where the goals of cultural policy are formulated. Sweden has the most clearly and cohesively stated objectives for cultural policy, while according to the authors, it is harder to find set objectives for national cultural policy in any specific documents in the other countries. A separate cultural policy has recently been drawn up in Iceland, but this lacks clearly worded overarching objectives. In other countries, policy has to be deduced from legislation on separate areas, reports, strategies or from the annual government budgets and what might be written there regarding the purposes of culture. Several countries do, however, have legislation regulating municipal library operations and municipal schools of music and the arts. Denmark has legislation regulating which particular institutions are to receive government funding. Comparing the five descriptions in this report, two clear main issues emerge, with certain variations, in the cultural policy of all the countries. These are:

- creating a climate in which artists are able to work and create innovative, high-quality art
- giving everyone in the country opportunities to engage with a broad range of cultural provision

For each country there are also descriptions of themes that are particularly important and that say something about the focus of national cultural policy in the country in question. In the text on Denmark the concepts of *participation* and *social relevance* is highlighted by the writer to show where the emphasis of Danish cultural policy currently lies. In the view of our writer on Finland, the unique focus there is on being able to guarantee *basic cultural provision* and safeguard this for the *long term*. The Icelandic writer describes how merely by drawing up a national cultural policy document the Icelandic state has clearly emphasised the importance of its own role in the cultural life of the country, further reinforced by the document frequently reiterating the *state’s responsibility* for culture. The Norwegian text asserts the preservation of *cultural heritage*, including the Norwegian language, together with input from civil society and other *voluntary bodies* as being particularly significant. The Swedish national cultural policy objectives are equivalent to the two common points above, but the starting point is set out in a statement about culture being a challenging and independent force based on *freedom of expression*.

Despite these national variations in terms of starting points and strategic focus, and the forms in which cultural policy is expressed (in the wording of goals and objectives or in legislation or strategies) the cultural policy objectives are in principle identical. The performing arts and music, cultural heritage and museums, libraries and arts schools are regulated and funded through the national cultural policy in all of the countries, but the different countries have delegated overall responsibility for activities to regional and local decision-makers to differing extents.

Shift towards greater regional responsibility

Because the regional political level only exists in Sweden and Norway, it is not possible to draw a comparison of the proportions of arts funding disbursed by the different levels. In Sweden and Norway, where the regional level has a financial responsibility, the proportions are roughly the same, in that the state and municipalities contribute approximately equal amounts while the regions account for a comparatively much smaller amount.

Nevertheless, the descriptions in the report show a common shift in the Nordic countries, in which the national level is transferring economic power and responsibility to regions and groups of municipalities. In Denmark, this took place through the Structural Reform of 2007, in which the municipalities took over part of what was formerly the state's responsibility for certain types of museum. Government funding to regional and local cultural operations is allocated in line with set agreements with groups of municipalities that form what are known as cultural regions. The agreement is not drawn up following any fixed rules and the priorities can therefore vary between the different cultural regions. In Iceland too, in the 21st century, the municipalities have organised themselves into regional associations to work together on culture with earmarked funding, and here too agreements have been drawn up with the state to safeguard a common approach to financing the arts at national and local level. Since 2015, these regional culture agreements in Iceland have become more overarching agreements on regional development and growth. Within the scope of Norway's regional reform, it has been proposed that a large proportion of state funding to institutions with a regional character should simply be transferred to the regions that are to be introduced from 2020. A major regionalisation reform is also underway in Finland but here it is less clear whether this will affect the government's allocation of operational funding to arts institutions. The duties of the new Finnish regions seem, as in Iceland, to be more focussed on the importance of culture for regional business development, cultural and creative industries, cultural tourism, etc. In Sweden, several attempts at nationwide regional reform have failed, but in the field of the arts, what is known as the cultural collaboration model has been introduced and the regions that have actually been created have become extremely significant in Swedish cultural policy. This is somewhat similar to the Danish and Icelandic models with their

cultural agreements, but the opportunities the Swedish regions have to set their own priorities are more strictly controlled by state regulation on the use of funding.

The arm's length principle

The arm's length principle is upheld in all the Nordic countries, such that they all have systems for allocating artists' grants and grants to activities and institutions founded on decisions or recommendations from groups mainly comprising various experts (creators of culture, artists and performers, critics, academics, civil servants and sometimes even politicians) from the different cultural spheres, or as in Iceland – until 2015 – representatives of all municipalities in a particular region. In Finland, a large proportion of artists' funding has long been decentralised to regional offices.

Follow-up and evaluation

When it comes to follow-up and evaluation of cultural policy initiatives there are major differences between the countries. In Sweden, a special government agency has been set up with a general mission to carry out an overall follow-up of the cultural policy objectives, supplemented by a number of specified ongoing assignments concerning evaluation and analysis of the government's implemented and planned policy in the cultural sphere. In Norway, both the Ministry of Culture and Arts Council Norway commission evaluations and research with the aim of investigating the extent to which policy ambitions in the field of culture have been met. In most cases, the assignments are allocated through public tender. Some are carried out by the Arts Council's own research department. In Finland, the partly state-funded CUPORE foundation researches and analyses its country's efforts in the field of cultural policy in a similar way. Denmark and Iceland lack equivalent types of operations for evaluating and analysing national cultural policy but in autumn 2017 the Icelandic government stated that a change is on its way.

Important cultural policy reforms

The reforms in the cultural policy of the Nordic countries can largely be described in terms of centralisation and decentralisation. Developments in Danish cultural policy in the 21st century seem largely to have been focussed on structural changes to the institutions involved, in which numerous mergers of government administrative bodies have taken place, apparently with the aim of improving efficiency. At the same time, some types of activity have become statutory requirements, such as all Danish municipalities having to run music schools (2007), where this is to be attained with part-financing from the state in line with principles laid down. The municipality reform of 2007 transferred greater responsibility for local museums and cultural heritage from the state to the municipalities. The wording used in these provisions is somewhat similar to that currently used in proposals to transfer state funding of cultural activity to the regional level in Norway.

Cultural policy reforms in Finland in the 21st century have been focussed on clarifying the arm's length principle by shifting decisions from ministerial level to arts council level with the formation of Taika, the Arts Promotion Centre Finland in 2013. Another purpose of this administrative change was to be better able to adapt the funding system to the development of new art forms. The same reasons have been cited for revising the calculation of the state contributions, which form the basis of the size of grants.

The most important reform in Iceland is the authorship of a cultural policy document itself. The important issue was to raise the status of culture as a matter of policy while clearly stating, as in the field of museum provision, that the policy is only to serve as a financial guarantee enabling professional decisions to be taken by experts in the field.

In Norway, some centralisation reforms have also been carried out, here specifically concerning museums. The most important reforms in Norway otherwise share the feature that they seek to confirm and spread responsibility for cultural activities for all across several actors. The Culture Act emphasises the role of the state, the county municipalities and the municipalities. The Cultural Schoolbag programme urges all schools to embrace their responsibility for children experiencing professional art and culture. A focus on rhythmic music and the abolition of Rikskonsertene (Concerts Norway) sought to spread the programme of music in Norway between numerous organisers across the country.

In Sweden, several important reforms have been carried out in the field of cultural policy in the 21st century, with apparently contradictory aims. At the same time as national touring activities for music have been abolished, as in Norway, although Sweden has also lost its national touring exhibitions, several new tasks involving national coordination have been allocated, e.g. concerning libraries and museums. However, the most important reform is the establishment of the Cultural Collaboration Model, in which state funding of regional cultural activities is allocated to a superior regional level instead of to the individual operations themselves. On the surface this would appear to be a decentralisation of power over culture, but the way that the regions can use this state funding is still strictly regulated.

Analysis and assessment

Kulturanalys Norden notes, on the basis of the five texts in the report, the efforts made in several countries to reorganise national cultural policy in purely administrative terms with the aim of attaining efficiency and coordination benefits. We know from other contexts, such as various surveys of national cultural habits and the Nordic Council of Ministers' publication *State of the Nordic Region*, that there are major differences in the situation underlying cultural life and other areas of society between the urban and rural areas of these countries. The politicians are aware of this and in several countries, government bodies and resources are being

moved from the capital, both in general and in the field of culture. Some examples of this are that funding is being diverted from the Copenhagen Phil to regional orchestras, parts of Arts Council Norway are being moved from Oslo to other Norwegian towns where new offices are established, and several Swedish government agencies are being relocated out of Stockholm.

We know from evaluations of *Skapande skola* (the creative schools initiative) and the Cultural Collaboration Model in Sweden that large regions and municipalities can allocate resources for applying for grants, planning and carrying out targeted investments and developing cultural activities through their own funding. Small regions and municipalities simply find it too difficult to keep pace because their administration is so small that individuals are managing jobs and duties on their own that would be shared between several individuals in a larger town. Co-ordination and collaboration between several municipalities, as in Denmark, with a regulated, shared responsibility for financing between the central government and regional/local level would seem to be an interesting solution. It would be useful to see the results of an evaluation of the Danish cultural regions in terms of the development of cultural life following the introduction of the cooperation agreements. What experiences can be passed on to other Nordic countries and applied, for example to the establishment of new regions with new duties in the cultural sphere, or in developing already created financing models?

One particularly relevant question in this context is whether in further developing established models parallel systems are to be created for state governance and the financing of regional cultural activities. In Denmark and Sweden alike, criticism has been raised regarding the way that parts of state financing are locked in legislation or earmarked through directed grants. There is a risk that the decentralised government grant system will lose legitimacy by failing to give the regional/local level the desired freedom of action. It will be interesting to follow developments in Norway and see how much of the proposed redistribution of funding for cultural activities from state to regional level the policy finally decides to implement. In the same way, it will be very interesting to see how much responsibility for cultural policy the new Finnish regions will attain. There would also be a need for a comparative study of the development of cultural life at regional level in the Nordic countries depending on the strength of the link between cultural policy and regional development and growth policy, which seems to be more expressly stated in Finland and Iceland.

Kulturanalys Norden identifies a number of important questions for cultural policy to address in the future, which have to do with the unequal access to broad cultural provision in different parts of our countries and the importance of publicly funded cultural activities having genuine opportunities to live up to the policy objectives and their mandates. A report on the financial situation of Swedish county theatres from the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis provided fertile soil for a

debate at a seminar at the “Folk och kultur” conference.¹⁰ It described the consequences of the county theatres having been financially bled dry, as had other regional cultural institutions, whereby they are unable to meet the prevailing policy objectives. This should be surveyed more systematically but from what individual heads of operations have seen, it is clear that there is a gulf between the expectations of politicians and the situation for regional cultural operators on the ground.

In the light of this, our assessment is

- that initiatives are needed either to lower the level of ambition in objectives and remits, or to ensure that the situation in which cultural bodies find themselves genuinely enables them to fulfil their remits and meet the objectives set.
- that when financing is split between more than one level, it should be clearly stated which political level bears responsibility for cultural policy to make it easier for cultural bodies to operate on the ground.

¹⁰ *Myndigheten för kulturanalys 2016; Folk och kultur 2018.*

References

- Duelund, Peter (red). 2003. *The Nordic cultural model*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute.
- Folk och kultur. 2018. "Effekterna av Dramatiska villkor", seminarium vid konventet "Folk och kultur", fredagen den 9 februari 2018.
<http://www.folkochkultur.se/arrangörsinfo/dramatiska-villkor-38662440>.
Retrieved 9 april 2018.
- Frenander, Anders. 2011a. "Svensk kulturpolitik under 1900-talet". I Frenander, Anders (red). *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Borås: Institutionen Biblioteks- och informationsvetenskap, Högskolan i Borås.
- Frenander, Anders. 2011b. "Kulturpolitikens förvaltningsnivåer". I Frenander, Anders (red). *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Borås: Institutionen Biblioteks- och informationsvetenskap, Högskolan i Borås.
- Harding, Tobias. 2011. "Var finns den statliga kulturpolitiken? Inte bara på Kulturdepartementet". I Frenander, Anders (red). *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Borås: Institutionen Biblioteks- och informationsvetenskap, Högskolan i Borås.
- Jacobsson, Bengt. 2014. *Kulturpolitik. Styrning på avstånd*. Lund: Studentlitteratur.
- Mangset, Per & Hylland, Ole Marius. 2017. *Kulturpolitik: Organisering, legitimering og praksis*. Oslo: Universitetsforl.
- Mangset, Per, Kangas, Anita, Skot-Hansen, Dorte & Vestheim, Geir. 2008. "Editor's introduction". *International Journal of Cultural Policy* Vol 14, No 1, s. 1–5.
- Mangset, Per. 2009. "The Arm's Length Principle and the Art Funding System: A Comparative Approach". I Pyykkönen, Matti, Simainen, Niina & Sokka, Sakarias (red). *What about Cultural Policy? Interdisciplinary Perspectives on Culture and Politics* Jyväskylä: Minerva.
- Myndigheten för kulturanalys. 2017. *Dramatiska villkor. Länsteatrarnas ekonomiska handlingsutrymme 1980–2015*. Rapport 2017:1. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys

Kulturpolitisk styring og kulturpolitiske reformer i Danmark

Inklusive en kort beskrivelse af den kulturpolitiske styring i Grønland og på Færøerne

Nanna Kann-Rasmussen, Lektor, PhD., Center for Kulturpolitiske Studier, Institut for Informationsstudier, Københavns Universitet.

Indledning

Ansvar for den danske kulturpolitik er hovedsageligt fordelt mellem et nationalt, statsligt niveau og et lokalt, kommunalt niveau. Der findes også et regionalt niveau, som er defineret ved at flere kommuner samarbejder med staten om kulturpolitikken. De danske regioner har ingen kulturpolitiske opgaver. I det følgende lægges der derfor mest vægt på det statslige og lokale niveau. Perioden der behandles er 2001–2018. Valget af dette år begrundes i, at Danmark i år 2001 fik en borgerlig regering, efter at landet havde været ledet socialdemokratisk siden 1993. Valget af den nye regering (ledet af Anders Fogh Rasmussen) i 2001 omtales i Danmark som et systemskifte. For kulturpolitikken betød systemskiftet begyndelsen på en gennemgribende centralisering af administrationen af kulturen, som er fortsat også længe efter Regeringen Fogh Rasmussen blev afløst. Et andet vigtigt årstal er 2007, hvor Danmarks overordnede struktur blev forandret. Denne reform kaldes Strukturreformen eller Kommunalreformen. Det var en reform som betød at 271 kommuner blev sammenlagt til et antal på 98. På det regionale niveau blev 13 amter erstattet med 5 regioner. I det følgende redegøres for statens opgaver på kulturområdet, for det regionale kultursamarbejde og for kulturpolitikken på lokalt niveau.

Ansvar for den nationale kulturpolitik

Kulturpolitikens formål

Der findes i Danmark ikke en samlet kulturpolitik eller et samlet dokument der beskriver hvad formålet med den nationale kulturpolitik er. Formål for de enkelte områder og institutioner findes således spredt udover mange forskellige typer af dokumenter. Den seneste samlede kulturpolitik er fra 2009. Den bar navnet ”Kultur for Alle”.¹¹ Hovedbudskabet i denne var, som navnet antyder, ønsket om at sprede

¹¹ Kulturministeriet 2009.

kulturtilbud til hele landet og til alle borgere. Når man ser på formålsbeskrivelser for kulturinstitutionerne er nøgleord høj kunstnerisk kvalitet, deltagelse/brugerinddragelse, og samfundsrelevans.

I Danmark er ansvaret for kulturpolitikken delt mellem Folketinget (Danmarks parlament), regeringen og kommunerne. Folketingets opgaver består primært i at behandle og godkende lovgivning på kulturens område. Herudover skal nævnes Folketingets Kulturudvalg, som følger Kulturministeriets arbejde gennem behandling af lovforslag og beslutningsforslag og gennem løbende parlamentarisk kontrol med kulturministerens forvaltning af regeringens kulturpolitik. Den parlamentariske kontrol sker i praksis ved at udvalget stiller spørgsmål til ministeren.¹² Det er regeringen, som den udøvende magt, der har ansvaret for at føre Danmarks kulturpolitik. Kulturen varetages af Kulturministeren og Kulturministeriet. Under Kulturministeriets ressortområde hører emnerne skabende kunst, musik, teater, film, biblioteker, arkiver, museer, bygningsfredning og -bevaring, arkæologi og fortidsminder samt videregående uddannelser inden for de kunstneriske områder.¹³ Udover ovennævnte hører også idrætten, folkeoplysningen og medieområdet under Kulturministeriets ressortområde. Disse emner vil dog ikke blive behandlet i det følgende. Kulturministeriet havde i 2018 et budget på i alt 8,513 mia. DKK. Fraregnes idræt, folkeoplysning og medier var budgettet 7,53 mia. DKK.¹⁴ Hvenegaard Rasmussen viser i en analyse af kulturens samlede kulturbudgetter, altså både på nationalt, regionalt og kommunalt niveau, at udgifterne siden 2007 har været svagt faldende.¹⁵

Kulturministeriet betegnes i den løbende debat ofte som et svagt ministerium, ligesom udskiftningen af kulturministre i de senere år har været meget hyppig. I de seneste 7 år har der således siddet 5 forskellige ministre.

Kulturministeriet består af et departement og en styrelse. Departementets væsentligste opgaver består i ministerrådgivning og lovgivningsmæssige initiativer samt styringsmæssige opgaver i forhold til bl.a. de statslige, statsanerkendte og tilskudsmodtagende kulturinstitutioner. Styrelsen hedder Slots- og Kulturstyrelsen. Slots- og Kulturstyrelsen har følgende opgaver: 1) At yde faglig rådgivning til kulturministeren. 2) At betjene de armlængdeorganer der tildeler støtte til kulturområdet. 3) At indsamle statistik om kulturinstitutionernes aktiviteter og befolkningens kulturvaner. 4) At drive og vedligeholde statens slotte, haver og kulturejendomme.¹⁶

Slots- og Kulturstyrelsen blev dannet 1. januar 2016 ved en sammenlægning af Kulturstyrelsen og Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme. Denne centralisering

¹² Folketinget 2018.

¹³ Kulturministeriet 2018.

¹⁴ Finansministeriet 2018.

¹⁵ Hvenegaard Rasmussen. I trykken.

¹⁶ Slots- og Kulturstyrelsen 2016.

er den seneste i en række af centraliseringstiltag på styrelsesniveau. Således er de to styrelser som Slots- og Kulturstyrelsen er sammenlagt af også resultater af tidligere sammenlægninger. Kulturstyrelsen blev oprettet i 2012 og var en sammenlægning af 3 styrelser, nemlig Kulturarvsstyrelsen (som var blevet til via en sammenlægning i 2001 af Statens Museumsnævn og Rigsantikvarembudet) Kunststyrelsen (som blev oprettet i 2003 af ikke mindre end 11 forskellige nævn, råd og centre) og Styrelsen for Bibliotek og Medier (der blev oprettet i 2008 som en sammenlægning af Biblioteksstyrelsen og Mediesekretariatet). I perioden fra 2001 til 2018 har reguleringen og betjeningen af kulturområdet således undergået en massiv centralisering. Denne centralisering er ikke blevet diskuteret særligt indgående i de faglige miljøer.

Lovgivning

Lovgivningen fastsætter de overordnede formål og styring for kulturområderne og kulturinstitutionerne, fx gennem Lov om biblioteksvirksomhed (LBK nr. 100 af 30/01/2013), Museumsloven (LBK nr. 358 af 08/04/2014) og Lov om scenekunst (LBK nr. 30 af 14/01/2014). Ligeledes fastsætter lovgivningen hvordan støtten til kunstnerisk virksomhed skal organiseres fx gennem Lov om Statens Kunstfonds virksomhed (LOV nr. 458 af 08/05/2013). En tredje type lovgivning fastsætter bestemte typer og muligheder for samarbejde. Eksempler på den sidste type er Lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet (LBK nr. 728 af 07/06/2007) (som beskrives under regionalt samarbejde) og Bekendtgørelse om det københavnske teatersamarbejde (BEK nr. 1130 af 25/09/2014). En ofte fremført kritik af den danske kulturpolitik er, at langt størstedelen af kulturpengene, via denne lovgivning, er bundet til bestemte institutioner, og at dette vanskeliggør udvikling og nytænkning.¹⁷

Tilskud til kunstnerisk virksomhed

Det største nationale armslængdeorgan som uddeler støtte til kunstnerisk virksomhed i Danmark er Statens Kunstfond. Fonden arbejder uafhængigt, men betjenes administrativt af Slots- og Kulturstyrelsen. Den nuværende Statens Kunstfond blev oprettet 1. januar 2014, da man sammenlagde den hidtidige Statens Kunstfond og det daværende Statens Kunstråd i én samlet organisation. Den tidligere Statens Kunstfond blev oprettet i 1964 og havde til opgave at fremme dansk skabende kunst, hvilket primært skete ved, at udvalgte uddelte personlig støtte til kunstnere i form af bl.a. arbejdslegater, treårige arbejdsstipendier og rejselegater. Statens Kunstråd blev oprettet i 2003, hvor man fusionerede en lang række institutioner, heriblandt Billedkunstrådet, Litteraturrådet, Statens Musikråd og Teaterrådet. Fagudvalgene i Statens Kunstråd uddelte støtte til produktion og formidling af billedkunst, litteratur, musik og scenekunst.¹⁸

¹⁷ Benner & Elkjær 2011.

¹⁸ Statens Kunstfond 2018.

Den nuværende Statens Kunstfond varetager begge typer af støtte. Armslængden til det politiske niveau sikres på følgende måde: Statens Kunstfond består af 12 kunstfaglige udvalg og styres af en bestyrelse og et repræsentantskab. Bestyrelsen består af de 12 udvalgsformænd. Kulturministeren udvælger en formand blandt disse. Repræsentantskabet udpeges af kunsternes organisationer, og det er repræsentantskabet der udpeger medlemmerne til de 12 udvalg. Fondens arbejde foregår primært i de 12 udvalg, som på baggrund af ansøgninger fra kunstnere, kunstnergrupper, kunstformidlere og kunstinstitutioner uddeler midler. Det lovbestemte kriterium for uddeling er kunstnerisk kvalitet. Udover kunstnerisk kvalitet har alle udvalg desuden i opdrag at fremme en geografisk spredning af kunst i hele landet, og at tilgodese produktion og formidling af kunst over for børn og unge. Tilskud til kunstnerisk virke i Danmark kan også søges af andre mindre puljer og udvalg. Disse udvalg har typisk supplerende opgaver fx formidlings- eller rådgivningsopgaver på kulturområdet. I 2018 havde Statens Kunstfond et budget på 512,9 mio. DKK.¹⁹

Institutioner

Under kulturministeriet er der 24 statsinstitutioner, der får direkte tilskud fra Finansloven. Disse institutioner tæller hovedsagelig: Kunstneriske uddannelsesinstitutioner, Nationale museer og gallerier, Teatre samt Nationale biblioteker og arkiver. Lederne af de pågældende statsinstitutioner er ansat af Kulturministeriet. Herudover har nogle af institutionerne en bestyrelse med ministerielt udpegede medlemmer. Ud over de 24 statsinstitutioner under Kulturministeriet findes andre kulturinstitutioner, fx selvejende institutioner, der har en mere blandet økonomi, men som også indgår aftaler med Kulturministeriet. En del af disse organisationer omtales under afsnittet *Kultur i kommuner* nedenfor.

Samlet set udmøntes kulturpolitikken på nationalt plan gennem lovgivning, armslængdeorganer (som primært uddeler midler gennem puljer) og rammeaftaler med institutioner. Herudover skal nævnes mere temporære og fokuserede indsatser såsom kanoner, konkurrencer o.l.

Som det ses af ovenstående beskrivelse, har administrationen af kulturpolitikken undergået en kraftig centralisering siden 2001. Denne centralisering kan ses som udtryk for forskellige tendenser. For det første har kulturområdet i lighed med andre samfundsområder undergået en centralisering som følge af et ønske om effektivisering. Dette er fx tilfældet også på uddannelsesområdet, hvor mange selvstændige mellemlange uddannelsesinstitutioner er blevet samlet på store professionshøjskoler. Også på kulturområdet har argumenterne for at centralisere styrelser og armslængdeorganer været forenkling og mere effektiv administration.²⁰ Et andet argument har været ønsket om synergi og bedre opgave-

¹⁹ Finansministeriet 2018.

²⁰ Kulturministeriet 2013.

løsning.²¹ En tredje forklaring, som primært angår centraliseringstiltagene i begyndelsen af perioden kan være det opgør med ”smagsdommeri” som var et meget omdiskuteret tema i forbindelse med det tidligere nævnte ”systemskifte”. I sin nytårstale i årsskiftet 2001–2002 sagde Statsministeren: ”I de senere år er der ved knopskydning skudt et sandt vildnis af statslige råd og nævn og institutioner op over alt. Mange af dem har udviklet sig til statsautoriserede smagsdommere, som fastslår, hvad der er godt og rigtigt på forskellige områder.”²² Opgøret med ”smagsdommerne” betød nedlæggelse af mange råd og nævn. Diskussionen ebbede ud efter nogle år, og i dag er der oprettet mange nye råd og nævn i statsadministrationen, dog ikke på det kulturministerielle område.

Evaluering og opfølgning

Der findes ikke nogen enhed i Danmark, der har kulturpolitisk analyse og evaluering som sit formål. Dette betyder dog ikke at udmøntningen af midler på kulturområdet ikke evalueres.

Det er Slots- og Kulturstyrelsen der har ansvaret for denne opfølgning. I praksis foregår det meste i samarbejde med private konsulentfirmaer og i nogle tilfælde med forskere som evaluerer og analyserer forskellige politikområder. I de senere år er der særligt på museumsområdet samt børne- og ungeområdet blevet produceret en del evalueringer og rapporter. Det er ligeledes Slots- og Kulturstyrelsen der forvalter kulturstatistikken, selvom udarbejdelsen af den ofte udliciteres til private aktører.

De statslige kulturinstitutioner styres gennem rammeaftaler og resultatkontrakter. Kulturministeriet indgår således bindende aftaler med institutionerne om mål og resultater. Mål og resultater aftales typisk for en treårig periode, men indberettes årligt gennem årsrapporter og dialog med ministeriets embedsmænd.

I det følgende beskrives kort Grønlands og Færøernes kulturpolitiske indretning.

Grønland

Grønland er en del af det danske rigsfællesskab, men har siden 1979 haft hjemmestyre. Det betyder, at Grønland har et eget parlament, *Inatsisartut* og egen regering (også kaldet landsstyret) *Naalakkersuisut*. Det er *Naalakkersuisut*, der har det overordnede ansvar for, at der i hele landet tilbydes kultur- og fritidsvirksomhed. Lovgivningen på kulturområdet består af love. Den første er *Inatsisartutlov* om kultur- og fritidsvirksomhed (*Inatsisartutlov* nr. 5 af 6. juni 2016 om kultur- og fritidsvirksomhed). Denne lov indeholder bestemmelser om hvordan kultur- og fritidsvirksomhed fremmes. I loven fastsættes det, at landsstyret har ansvaret for, at der tilbydes muligheder for kultur og fritidsvirksomhed i hele landet. Dette skal

²¹ *Duelund, Valtýsson & Bohlbro 2013.*

²² *Statsministeriet 2002.*

ske gennem samarbejde med kommunalbestyrelserne, som skal medvirke til tilvejebringelse af gode rammevilkår for kulturen. Kommunernes opgave er således primært at stille egnede lokaler til rådighed, men også at yde konsulent-tjenester på det nationale niveau. Den anden lov er Inatsisartutlov om fredning og anden kulturarvsbeskyttelse af kulturminde (Inatsisartutlov nr. 11 af 19. maj 2010). Denne lov fastlægger at det er *Naalakkarsuisut* der har ansvaret for at den grønlandske kulturarv bevares. I praksis indstilles fortidsminderne af det grønlandske nationalmuseum. Det fastlægges dog i loven, at *Naalakkarsuisut* kan prioritere en temmelig bred vifte af andre hensyn end bevarelsen af fortidsminderne. Det drejer sig fx om ønsket om at sikre samfundet vedvarende energiforsyning, sikring mod naturkatastrofer, ønsket om at udvide erhvervsmæssig virksomhed o.l.

Færøerne

Færøerne er en del af det danske rigsfællesskab, men har siden 1948 haft hjemmestyre. Det betyder, at Færøerne har et eget parlament, *Føroya lögting* og egen regering, *Føroya Landsstýri*. Det færøske Ministerium for Uddannelse, Forskning og Kultur, *Mentamálaráðið*, har ansvar for kulturpolitikken på Færøerne. Ministeriets ressortområde er kunst og kulturarv, den færøske kirke, det færøske sprog, medier, copyright og kultur for børn og unge. Herudover er ministeriet ansvarlig for Færøernes kulturinstitutioner. Administrationen af de færøske kulturarvsinstitutioner varetages af *Søvn Landsins*, som både har den statslige administration og den daglige drift af institutionerne som sit ansvarsområde. I modsætning til de grønlandske love, findes de færøske love kun på færøsk, hvorfor indholdet i lovene ikke gengives her. En oversigt over de love og bekendtgørelser der hører under *Mentamálaráðið* kan ses på ministeriets hjemmeside.²³

Regionalt samarbejde

Struktur- eller Kommunalreformen, som er nævnt ovenfor, kan karakteriseres som en gennemgribende reform der har forandret flere forhold i den lokale kulturpolitik og i relationerne mellem statsligt, regionalt og lokalt niveau. Siden Strukturreformen trådte i kraft i 2007, har det regionale niveau i Danmark ikke haft nogen konkrete kulturpolitiske opgaver. Reformen betød således, at ansvaret for regionale teatre, orkestre, museer mv. overgik til staten, mens de nye kommuner fik det fulde politiske, administrative og økonomiske ansvar for at håndtere kulturinstitutioner og aktiviteter med en naturlig lokal tilknytning.

²³ *Mentamálaráðið*. u.å.

Formål

I forlængelse af reformen vedtoges *Lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet* (LBK nr. 728 af 07/06/2007). Denne lov ophøjede en praksis, som i 1990'erne var startet som forsøg, til lov, nemlig at Kulturministeriet kan indgå aftaler med kommuner og regioner om indsatsområder regionalt. En kulturaftale er en frivillig aftale, der indgås mellem Kulturministeren og en gruppe af kommuner. Tilsammen udgør kommunerne i aftalen det, der kaldes en Kulturregion. Aftalerne administreres af Slots- og Kulturstyrelsen. De indsatser som beskrives i aftalen støttes af en bestemt pulje af midler, nemlig Puljen til kultur i hele landet. Denne pulje beskriver sit formål som "[a]t videreudvikle og højne kvaliteten i kulturlivet, så borgere i hele landet får gode kunst- og kulturtilbud".²⁴

Formålet med kulturaftalerne er at understøtte regionernes og kommunernes engagement på kulturområdet. I de fleste tilfælde indgås aftalerne af et konsortium af kommuner, og i disse tilfælde er formålet ligeledes at styrke samarbejdet på tværs af kommune- og regionsgrænser. Samtidig fungerer en kulturaftale som en samlet platform, hvorfra samarbejdet mellem statslige og kommunale kulturinstanser kan udfolde sig.²⁵ Med kulturaftalerne får Kulturministeriet indflydelse på, hvad der foregår ude i landet, på områder som ellers er uddelegeret til det lokale niveau. Samtidig får kommunerne, ved at indgå aftalerne, en øget dispositionsret over de midler, som de ville få tildelt øremærket, hvis ikke de samarbejdede (se desuden afsnittet om lokale museer og teatre nedenfor).²⁶

Ved udgangen af 2017 var der indgået aftaler om 13 kulturregioner. I alt var der 81 danske kommuner med. Hertil kommer 2 regioner og 4 nordtyske kommuner. Disse tal betyder, at der er 17 kommuner, der ikke er med. Det er primært kommunerne omkring hovedstaden, der ikke har dannet en kulturregion. Som nævnt er indholdet i kulturaftalerne forskelligt. Det er ikke lovfæstede krav om hvilke temaer der skal optræde, men siden 2017 har praksis været, at kulturaftalerne skulle forholde sig til børne- og ungeområdet. Ud over dette spænder indsatsområderne i kulturregionerne vidt. Eksempelvis vil Kulturregion Fyn satse på film. Kulturregion Midt- og Vestsjælland satser på kulturarven, Trekantsområdet vil prioritere samarbejdet mellem kommunerne og styrke kulturelt entreprenørskab, mens Kulturregion Østjysk Vækstbånd satser på byudvikling.

Evaluering og opfølgning

Kulturaftalerne genforhandles hvert 4. år. Der er stor forskel på hvad de forskellige kulturregioner prioriterer, selv om der foreligger en klar skabelon for udarbej-

²⁴ Slots- og Kulturstyrelsen 2017.

²⁵ Slots- og Kulturstyrelsen. 2018.

²⁶ Ahlberg 2013b.

delsen af aftalerne. Dette skyldes sandsynligvis, at de enkelte aftaler prægnes af de kulturliv og de samarbejds mønstre, der er i de enkelte kulturregioner i forvejen.²⁷

Kulturpolitik i kommuner

Alle kommuner styres af en kommunalbestyrelse, som vælges ved kommunalvalg hvert 4 år. Kommunalbestyrelsen styrer de forskellige områder gennem et lovpligtigt økonomiudvalg og mindst ét stående udvalg. De fleste kommuner har dog fire til seks stående udvalg. Kulturpolitikken varetages i et sådant udvalg. De fleste kommuner samordner kulturområdet med andre områder. Typisk fritidsområdet, sundhedsområdet, skoleområdet eller idrætsområdet. Ifølge Danmarks Statistik er kommunernes budgetter inden for kulturområdet i 2018 på 5,541 mia. DKK. Heraf er afsat 2,51 mia. DKK til bibliotekerne, 666 mio. DKK til museer, 376 mio. til teatre og 824 mio. DKK til musik.²⁸

Kommunernes Landsforening, (KL) er en koordinerende organisation for de 98 kommuner i Danmark med det formål at fremme medlemmernes interesser. Ifølge Kommunernes Landsforening (KL) udgør kulturområdet 4 % af kommunernes samlede økonomi. Mange, men ikke alle kommuner, har en nedskrevet kultur-politik, der er vedtaget af kommunalbestyrelsen. Der er stor forskel på hvor mange penge kommunerne bruger på kultur. De kommuner der bruger færrest penge forklarer det med, at deres borgere kan bruge andre kommuners kultur. De, der bruger flest penge, forklarer det typisk med argumenter der kan karakteriseres som instrumentelle, at kulturen er med til at brande kommunen, øge befolknings-tilvæksten og gøre kommunen mere attraktiv for bosætning.²⁹ Også i KL har man fokus på de instrumentelle argumenter for kommunernes kulturpolitik. Et eksempel er debatoplægget ”Kunsten at blande (sig)”, der sætter fokus på, hvordan kultur- og fritidsområdet kan tænkes sammen med andre politikområder.³⁰

Som nævnt i afsnittet om regionalt kultursamarbejde ovenfor, blev det, i forbindelse med Kommunalreformen i 2007 bestemt, at det er kommunerne, der har ansvaret for at yde økonomisk støtte til områder og institutioner, der har en udpræget lokal karakter eller en naturlig lokal forankring. Målet med denne bestemmelse er at fremme det lokale engagement i kulturlivet. Kommunal-reformen betød konkret at kommunerne overtog en række opgaver på fortids-mindeområdet fra de tidligere amter (det regionale niveau). Ligeledes fik kommunerne det fulde ansvar for at drive de lokalt forankrede statsanerkendte museer (§ 15 museer). Denne opgave var før kommunalreformen statens.³¹

²⁷ Ahlberg 2013a.

²⁸ Ahlberg 2018.

²⁹ Thomsen 2017; Siegmundfeldt 2017.

³⁰ KL 2015.

³¹ Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005.

Det kommunale selvstyre betyder, at det i vidt omfang er kommunerne, der fastlægger, hvordan opgaverne skal løses. F.eks. hvor mange biblioteksfilialer kommunen har eller hvilke lokale festivaler man vil støtte. På kulturområdet har kommunerne pligt til at tilbyde biblioteksbetjening og drive musikskole. Alle kommuner har dog også andre tilbud, men disse er ikke obligatoriske. Derfor behandles musikskoler og biblioteker nedenfor, herefter redegøres kort for hvordan lokale museer og teatre organiseres og støttes, som to eksempler på kulturpolitik på lokalt niveau.

Musikskoler

Fra 1. januar 2007 skal alle kommuner tilbyde musikundervisning i en kommunal eller selvejende musikskole (BEK nr. 673 af 14/05/2013). Musikskolen skal tilbyde undervisning i musik til børn og unge op til 25 år, og formålet er at udvikle og fremme elevernes musikalske evner og kundskaber gennem undervisnings-tilbud. Musikskolen har i øvrigt til formål at medvirke til at fremme det lokale musikmiljø. I 2014 gennemførte staten en reform af folkeskoleområdet, som også har haft indflydelse på musikskolernes virke. Med Folkeskolereformen indførtes bl.a. heldagsskole, og en gensidig forpligtelse til samarbejde mellem folkeskoler og musikskoler. Det betyder, at folkeskolerne og musikskolerne fremover er forpligtede til at samarbejde om elevernes møde med musik i skolen. Samarbejdet kan omfatte folkeskolens musikundervisning ligesom musikskolen kan understøtte folkeskolens undervisning i andre fag. Statens tilskud til musikskolerne udmøntes i form af delvis refusion på op til 25 pct. af musikskolernes udgifter til løn. Staten yder ikke refusion af udgifter til musikskolernes yderligere aktiviteter, som fx samarbejdet med folkeskolen eller undervisning i andre kulturfag i regi af kulturskolerne.³²

Biblioteker

Alle kommuner skal stille et tilbud om biblioteksbetjening til rådighed. I modsætning til musikskolerne er det kommunerne selv, der dækker udgiften til bibliotekerne. Dog betaler staten for de tværgående samarbejder, der ligger under centralbibliotekerne. Folkebibliotekernes formål er at fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet ved at stille bøger, tidsskrifter, lyd-bøger og andre egnede materialer til rådighed. Formålet opfyldes gennem kvalitet, alsidighed og aktualitet ved udvælgelsen af materialet. I de senere år har der været en del diskussion om hvorvidt biblioteksloven var tidssvarende, idet bibliotekerne i dag opfylder formålet om fremme af oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet gennem mange andre aktiviteter og tilbud end at stille materialer til rådighed. Således formidler bibliotekerne gennem fx arrangementer, litteraturfestivaler og ved at fungere som et mødested og værested. Mange biblioteker er desuden blevet hjemsted for ”Borgerservice”, som er danskernes indgang til det offentlige. I

³² KL 2018.

mange kommuner er det således også på biblioteket man kan få fornyet pas, kørekort o.l.

Statens gulerodsprincip

Når det gælder de ikke-lovbestemte kulturområder i kommunerne kan relationen mellem stat og kommuner karakteriseres som virkende efter et ”gulerodsprincip”. Det vil sige, at det lokale kulturliv kan få del i statslige tilskud på forskellige måder, men at de statslige tilskud er betinget af, at kommunen selv yder et tilskud. På denne måde motiverer staten kommunerne til at udvikle og styrke deres egen kultur. Som eksempel på to forskellige måder, gulerodsprincippet udmøntes på, behandles teater og museumsområdet nedenfor.

Lokale teatre

Der findes tre overordnede typer af offentligt støttede teatre ved siden af de teatre, som har nationale forpligtelser. Landsdelsscenerne Aarhus Teater, Odense Teater og Aalborg Teater drives som selvejende institutioner. Herudover findes der en række egnteatre. Et egnteater forstås som et professionelt producerende teater, som har hjemsted uden for hovedstaden og de kommuner som huser landsdelsscenerne. Et egnteater skal have minimum 2 produktioner årligt, et fast spillested, lokal forankring og være finansieret helt eller delvist af en eller flere kommuner. Staten yder delvis refusion af kommunernes driftstilskud til egnteatre uden for Københavns, Frederiksberg, Odense, Aarhus og Aalborg Kommuner. Hvor stor en del af kommunernes driftstilskud, som staten refunderer fastsættes på finansloven. (BEK nr. 759 af 24/06/2014). Ligeledes yder staten refusion til driften af små storbyteatre, som er den tredje type lokalteatre. De små storbyteatre ligger, som navnet siger i de store byer. Her er princippet også at statens tilskud er betinget af, at kommunerne betaler. I nogle kommuner støttes de små storbyteatre gennem de regionale kulturaftaler. I andre tilfælde indgår den enkelte kommune en aftale (typisk for 4 år) med staten om udgifterne til teaterets drift.

Lokale museer

Lokale museer kan være selvejende, kommunalt ejede eller foreningsejede. En del af disse museer er desuden statsanerkendte. I Danmark findes der pr. 1. januar 2018 97 statsanerkendte museer. At være statsanerkendt betyder, at man er anerkendt af staten, men at det ikke er staten, som er hovedtilskudsyder. Det er derimod typisk kommunen eller den forening der ejer museet der er den primære tilskudsyder. De statsanerkendte museer supplerer typisk deres økonomi med bidrag fra fonde samt indtægter fra fx entré, cafe, og museumsbutik. På denne måde har museerne en patchworkøkonomi, hvor midlerne kommer fra mange forskellige steder. For at blive statsanerkendt skal museet opfylde en række betingelser. Udover at det som ovenfor nævnt skal være kommunalt, selvejende eller ejes af en forening, og dermed have garanteret et årligt driftstilskud fra en hovedtilskudsyder, skal museet skal have en rimelig museumsfaglig og bygningsmæssig standard.

Kommunernes kulturtilbud er som beskrevet meget forskellige. Det kommunale selvstyre betyder, at kommunerne selv kan beslutte hvor meget og hvilken kultur man vil satse på. Således tegner det lokale kulturliv med dets amatørvirksomhed, kulturhuse, børne- og ungdomskulturelle tilbud, talentudvikling et mangfoldigt og differentieret billede af Danmark.

Referenser

Ahlberg, Tom. 2013a. "Alle disse kulturregioner". *Søndag Aften* 2013:3. <http://www.soendagaften.dk/arkiv/2013/0302.html>. Hämtad den 13 april 2018.

Ahlberg, Tom. 2013b. "Hvad skal vi med kulturregionerne?" *Søndag Aften* 2013:3. <http://www.soendagaften.dk/arkiv/2013/0304.html>. Hämtad den 13 april 2018.

Ahlberg, Tom. 2018. "Kommuner: mere til teatre og museer". *Søndag Aften* 2018:2. <http://soendagaften.dk/2018/02/kommuner-mere-til-teatre-og-museer/>. Hämtad den 13 april 2018.

Benner, Torben & Elkjær, Jakob. 2011. "Lad os da tage den onde kulturdiskussion". *Politiken*. 2. september 2011. 2. sektion udgave.

Duelund, Peter, Valtýsson, Bjarki & Bohlbro, Lærke. 2013. "Denmark : 3. Competence, Decision-Making and Administration : 3.2 Overall Description of the System". Compendium Cultural Policies and Trends in Europe. 2013. <http://www.culturalpolicies.net/web/denmark.php?aid=32>. Hämtad den 13 april 2018.

Finansministeriet. 2018. "Finanslov for 2018". <http://www.fm.dk/publikationer/2018/finanslov-for-2018>. Hämtad den 13 april 2018.

Folketinget. 2018. "Kulturudvalgets arbejde". <http://www.ft.dk/da/udvalg/udvalgene/kuu/arbejde>. Hämtad den 13 april 2018.

Hvenegaard Rasmussen, Casper. I trykken. "Der er ingen stemmer i kulturpolitik". *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*.

Kulturministeriet. 2009. "Kultur for alle". https://kum.dk/fileadmin/KUM-Documents/Publikationer/2009/Kultur_for_alle%20-%20kultur_i_hele_landet/index.htm. Hämtad den 13 april 2018.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet. 2005. "Kommunalreformen - kort fortalt". <http://www.oim.dk/media/17070/kommunalreformen-kort-fortalt.pdf>. Hämtad den 13 april 2018.

KL. 2015. *Kunsten at blande (sig): Kultur og fritid som en del af helheden*. København: Kommuneforlaget.

KL. 2018. "Musik og musikskoler - KL". <http://www.kl.dk/Kommunale-opgaver/Kultur-og-fritid/Musik-og-musikskoler/>. Hämtad den 13 april 2018.

Kulturministeriet. 2013. "Forslag til lov om Statens Kunstfonds virksomhed." <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=145084>. Hämtad den 13 april 2018.

Kulturministeriet. 2018. "Oprettelse og ressort: Kulturministeriet". <https://kum.dk/om-ministeriet/oprettelse-og-ressort/>. Hämtad den 13 april 2018.

Mentamálaráðið. u.å. "Lógir og kunngerðir". Landsstýrið. <http://www.mmr.fo/fo-arbeidsoki/mentan/born-og-ung/logir-og-kunngerdir/>. Hämtad den 3 april 2018.

Siegmundfeldt, Pernille. 2017. "Kulturkongen". *Magisterbladet.dk*. 2017. https://www.magisterbladet.dk:443/magisterbladet/2017/102017/102017_p20. Hämtad den 13 april 2018.

Slots- og Kulturstyrelsen. 2016. "Årsrapport 2016 for Slots- og Kulturstyrelsen". Årsrapport. København: Slots- og Kulturstyrelsen.

Slots- og Kulturstyrelsen. 2017. "Puljen til kultur i hele landet: Slots- og Kulturstyrelsen". 2017. <https://slks.dk/kommuner-plan-arkitektur/kulturaftaler/puljen-til-kultur-i-hele-landet/>. Hämtad den 13 april 2018.

Slots- og Kulturstyrelsen. 2018b. "Kulturaftaler: Slots- og Kulturstyrelsen". <https://slks.dk/kommuner-plan-arkitektur/kulturaftaler/>. Hämtad den 13 april 2018.

Statens Kunstfond. 2018. "Om Statens Kunstfond: Kunst.dk". <https://www.kunst.-dk/statens-kunsthond/om-statens-kunsthond/>. Hämtad den 13 april 2018.

Statsministeriet. 2002. "Statsminister Anders Fogh Rasmussens Nytårstale 2002". <http://stm.dk/ p 7354.html>. Hämtad den 13 april 2018.

Thomsen, Sara Maarup. 2017. "Stor forskel på kommuners satsning på kultur". *Kristeligt Dagblad*. 14 november 2017. <https://www.kristeligt-dagblad.dk/-danmark/stor-forskel-paa-kommuners-satsning-paa-kultur>. Hämtad den 13 april 2018.

Finnish cultural policy – structures and governance at the national, regional and local level

Anna Kanerva, researcher, Center for Cultural Policy Research CUPORE, Helsinki

Overview of Finnish cultural policy administration

The Finnish cultural policy system is simultaneously both strongly centralized and decentralized. The state and the municipalities share the responsibility of providing, financing and maintaining a regionally comprehensive system of cultural services. The local government is strong and autonomous, while the regional level has been of marginal importance when it comes to cultural policy.

The Finnish cultural policy model is defined by its strong institutional framework and a comprehensive legislative basis. Despite changes in national and international political and operational environments and the internal development of the arts and culture, the main features of the system have not changed significantly. The reliance on *public ownership*, *budgets* and *legislation* has guaranteed the stability of public funding for the arts and cultural services.³³

National level

The Finnish Government steers the implementation of cultural policy by means of legislation, government programmes and other policy instruments.

In Finnish cultural policy decision-making, Parliament has the final legislative and budgetary power, while the Government has the overall and coordinating executive powers of policy initiation, planning and implementation. Sector policy initiation, planning and implementation are the responsibility of the Ministry of Education and Culture.

In Parliament the main work in the preparation of bills and budget proposals is carried out in parliamentary committees. The Education and Culture Committee deals with matters relating to cultural policy, education, training, science, art, cultural activities, sports, youth work, copyright, and financial aid for students. The role of the Committee of Finance is also central to cultural policy, as it is to all

³³ Kangas & Pirms 2015; Saukkonen 2014.

policy areas. It has eight divisions, one of which is responsible for the sectors of education, culture and science.

After its appointment, a new government is obliged by the Finnish Constitution to submit a strategic government programme and an action plan as a formal communication to Parliament for discussion. The programme sets the agenda for the government and it is accompanied by proposals of general and sector development programmes and projects. Policies outlined by the Government guide the activities of the Ministry of Education and Culture. The Ministry prepares matters based on these policy outlines. Culture usually receives only a short development plan in the programme. Prime Minister Juha Sipilä's Government Programme (2015–2019) includes a key project that aims to improve the accessibility of arts and culture.

At the sector level the main planning and executive responsibility lies with the Ministry of Education and Culture. The Ministry is responsible for legislation, central government financing, strategic steering and for providing prerequisites for artistic and cultural activities. The Ministry and its departments and divisions focus on strategic planning and governance through information provision and performance contracts.

In the Ministry, there are currently (2018) two ministers: the Minister of Education and the Minister of European Affairs, Culture, and Sport. The latter presides over the Department for Art and Cultural Policy and the Department for Youth and Sport Policy. The Department for Art and Cultural Policy is further divided into a Strategic Steering Division, Division for Art and Cultural Heritage and Division for Copyright Policy and Audiovisual Culture.

According to the Ministry of Education and Culture, the main aim of the Finnish Government's cultural policy is to promote creativity, plurality and inclusion. These aims were formulated in 2009, when the first specific strategy for cultural policy of the Ministry was published.³⁴ The current Strategy for Cultural Policies (2017–2025) of the Ministry of Education and Culture is an update of the first strategy.

The Ministry's current strategy determines the objectives and key measures for the development of cultural policy, as well as describing changes in the sector's operating environment. The current target areas and objectives for Finnish cultural policy are:

- Creative work and production: improved conditions for artistic and creative work, diversified modes of production and distribution.

³⁴ *Ministry of Education 2009.*

- Inclusion and participation in arts and culture: increased participation in culture, narrowed differences in participation of different sectors of population.
- Cultural basis and continuity: strong and viable foundations for culture.

The Ministry will monitor the implementation of the strategy with follow-up reports and by reviewing update needs every two to three years.³⁵

In Finnish cultural policy administration, a wide network of expert agencies and organizations are responsible for implementing national level cultural policies. The Ministry of Education and Culture produces and concludes **performance agreements** with the agencies and units under its administration, which specify objectives and resources for social impact and operational performance. The main agencies are the National Board of Antiquities (main governmental expert body for the heritage sector and professional museum activities), the National Audio-visual Institute, the Governing Body of Suomenlinna (a UNESCO World Heritage Site), the Finnish Library for the Visually Impaired, and the Arts Promotion Centre Finland.³⁶

Within national level administration the role of expert agencies has strengthened over the past decade, with the Ministry of Education and Culture delegating more responsibility to the arms' length bodies. One of the most significant reforms has been the establishing of the Arts Promotion Centre Finland, which started to operate in January 2013, replacing the former Arts Council of Finland. The idea behind re-organizing the system of arts councils was to increase the transparency of decision-making and the flexibility of the art form councils in responding to new art forms.

The official task of the Arts Promotion Centre Finland is to promote the arts and the work of artists at both national and international levels, and to promote those aspects of culture that are not covered by any other official agency. It comprises a Central Arts Council, national arts councils, regional arts councils and separate boards; altogether 24 expert bodies. The arts council system implements arts and artists' policies and awards grants to artists based on peer assessments.

Highest in the hierarchy of the expert bodies is the Central Arts Council, appointed by the Ministry of Education and Culture for a three-year term. The Central Arts Council serves as an advisory body to the Ministry of Education and Culture in policymaking regarding the arts. The Council makes decisions regarding the number, names and roles of the national arts councils. It also appoints the members of both national and regional arts councils for two-year terms, based on expert

³⁵ Ministry of Education and Culture 2017a.

³⁶ Ministry of Education and Culture 2018b.

recommendations. The Central Arts Council is a new type of body in the history of Finnish arts policy.

Although the co-ordination of cultural policy planning and decision-making rests with the Ministry of Education and Culture, other ministries also have a significant role in the formation and implementation of cultural policies. The Ministry of Finance has a guiding and controlling role with respect to economic planning and budget processes of all ministries. Its role has strengthened since the state subsidies for libraries, municipal cultural activities and basic arts education were transferred into the Ministry's budget from the Ministry of Education and Culture. Important roles are also played by the Ministry of Foreign Affairs (the co-ordination of cultural diplomacy), the Ministry of Transport and Communications (co-ordination of media, communications and information activities and technologies), the Ministry of Justice (preparing freedom of expression legislation, immaterial rights issues) and the Ministry of the Interior (regional development, immigrant issues). The Ministry of Employment and Economy has also had a central role with respect to R&D, SMEs and competition issues in the media and culture industries.³⁷

Financing of culture

Public financing of arts and culture in Finland is divided between the state and municipalities. This mirrors the division of responsibilities between the two levels of administration. The state is financially and administratively responsible for the national art and cultural institutions, direct support for art and artists, higher education in art and culture and for international relations. Approximately EUR 500 million was allocated for the arts and culture in the 2017 State Budget. Municipalities maintain infrastructure for local arts and culture activities, locally and partly regionally, operating cultural and arts organizations, basic arts education and other cultural activities such as events.³⁸ Financing for cultural development activities at the regional level has been primarily project based.

The main Finnish public financing system is known as the *state's share system, or "VOS"* (the Finnish acronym for the system). The state participates in the funding of municipal cultural activities and in the costs of maintaining theatres, orchestras and museums by granting statutory state subsidies and grants. The subsidies can go either to the municipalities, which have an autonomous right to decide how to allocate the share in their budget, or directly to the cultural and art institutions.³⁹ The central government transfer scheme aims at equity in the regional and local provision of arts and cultural services.

³⁷ Kangas & Pirnes 2015, p. 43–44.

³⁸ Saukkonen 2014, p. 11.

³⁹ Saukkonen 2014, p. 18.

State subsidies for theatres, orchestras and museums are included in the Ministry of Education and Culture's main title of expenditure in the Budget. Since 2010, the State subsidies for municipal cultural activities, libraries and basic arts education have been included in the Ministry of Finance's basic public services budget.⁴⁰

The government transfer system and responsibilities of the state and municipalities are based on extensive legislation, most important of which are the Act on Municipalities, Act on Central Government Transfers to Municipal Basic Services, Act on Financing Education and Culture, Municipal Cultural Activities Act, Museums Act, Theatres and Orchestras Act, Library Act and the Act on Discretionary Government Transfers.⁴¹

The renewing of the state's share system to performing arts and museums has been underway since 2016. The general aim has been to develop the system so that it will better take into account changes in the different fields of art and in society. The working group preparing the reform proposes changes to the current Theatres and Orchestras Act and Museums Act by redefining the scope, objectives, purpose and criteria for government contributions. The proposal is currently (as of spring 2018) in a consultation process and it is still not clear how the reform will actually be implemented.⁴²

Arts and culture in Finland are prominently financed from profits of the state-owned lottery and sports betting company, Veikkaus. Around half of the EUR 500 total state budget for arts and culture was funded from the Veikkaus proceeds in 2017.⁴³ The Ministry of Education and Culture decides annually how the lottery and betting funds will be distributed.

More than half of all arts and culture policy funding in Finland are discretionary government transfers and grants. Nearly half of these government transfers are steered into the operating and property costs of the national cultural institutions; the Finnish National Opera and Ballet, the Finnish National Theatre and the Finnish National Gallery.⁴⁴ The Ministry also provides discretionary grants to municipalities. In addition to the Ministry, both the Arts Promotion Centre Finland and the National Board of Antiquities also grant government transfers.

In recent years the Ministry of Education and Culture has aimed to develop its grant policies to be more strategic. The ministry established a working group (2014–2016) with a mandate to reform the discretionary government transfers for

⁴⁰ Saukkonen 2014, p. 12; Ministry of Education and Culture 2017b.

⁴¹ Information on Finnish acts and decrees can be found at the Finlex Data Bank, www.finlex.fi/en.

⁴² Ministry of Education and Culture 2018a.

⁴³ Ministry of Education and Culture 2018c.

⁴⁴ Ministry of Education and Culture 2018d.

arts and culture. The aim was to base the grant decisions more strongly on the above-mentioned overall strategy for cultural policy.⁴⁵

Regional level

One of the significant features of the Finnish public sector administration has been the lack of autonomous (with elected decision-making bodies) regional-level governance – in general or in relation to arts and culture. However, this regional structure is about to undergo a major change in the near future as the preparation and implementation of a health, social services and regional government reform is currently underway in Finland.

Regional arts administration

In arts and culture policy the main actors are the regional arts councils. The Arts Council system was extended from the very beginning to the regional level by creating a system of provincial arts councils, later renamed regional arts councils. A regional arts administration reform came into force in 2008, and the arts councils came under the administration of the Arts Council of Finland, having been formerly under the regional administration of the Ministry of Interior (former provincial government, *lääninhallitus*). At that time, a regional arts councils' unit was established at the Arts Council of Finland in order to better co-ordinate the work of the regional councils with each other and with the national arts councils. The system of regional arts councils was preserved when the Arts Council of Finland became the Arts Promotion Centre Finland in 2013. At that point the regional arts councils were transformed into regional offices of the Arts Promotion Centre. This has strengthened the role of the central arts administration in relation to the regional arts councils.⁴⁶

There are currently (2017–2018) 13 regional arts councils in Finland. The regional arts councils make decisions regarding the awarding of grants and awards for artists, artist groups and organizations within their own area of responsibility. The Central Arts Council appoints the members of the regional arts councils for two-year terms, based on the recommendations of regional experts in the fields of the arts and culture.⁴⁷

The Finnish system of art and cultural organizations also extends to the regional level, as a number of Finnish museums (art museums, museums of cultural or natural history), theatres and orchestras have a specified regional function, and have additional state funding for these purposes. As a prerequisite for the extra

⁴⁵ *Saukkonen 2014, 8; Ministry of Education and Culture 2016.*

⁴⁶ *Kangas & Pirmes 2015, p. 56–57.*

⁴⁷ *Arts Promotion Centre Finland 2018.*

funding, organizations must submit a plan for the objectives and priorities of regional activities.

Central government regional administration

The Finnish regional administration of the state was re-organized in 2010 and currently consists of fifteen Centres for Economic Development, Transport and the Environment (known as ELY Centres) and six regional administrative agencies (known as AVIs).

The ELY Centres are responsible for regional implementation and development tasks of the central government. They operate under the administrative branch of the Ministry of Employment and the Economy, but they also deal with tasks under the administration of other ministries, including the Ministry of Education and Culture. These duties include education, culture, sports and youth services, as well as EU structural funds and regional development.

In reality, the resources for developing and promoting culture have only been marginal at the ELY Centres. That is why the Ministry of Education and Culture decided to transfer duties relating to education and culture from the ELYs to the regional administrative agencies (AVIs) from 2014 onwards. At the ELY Centres culture is promoted primarily in the framework of creative economy and employment.⁴⁸

The mission of the AVIs is to promote regional equality through statutory executive, steering and supervisory tasks. The agencies work in close collaboration with local authorities. Duties of the AVIs include granting discretionary government transfers for youth, sports and library projects and competence building, and promoting the implementation of legal protection in the field. AVIs also assess the accessibility of basic public services in education and culture. The Ministry of Education and Culture can also give the AVIs other evaluation duties. In 2012 the AVIs evaluated the regional accessibility of basic arts education.⁴⁹

Regional councils

In addition to state administration there are currently 18 regional councils, which are federations of municipalities. The regional councils have two statutory functions; regional development and regional land use planning. The councils also have other functions determined by the region's special characteristics. One of these functions is to develop and co-ordinate regional cultural activities, education and local heritage. The regional councils can steer the development of regional cultural activities in planning and implementing regional strategies. Some of the councils have published separate cultural strategies for the regions. The councils are largely responsible for the EU's Structural Fund programmes and their

⁴⁸ Kangas & Pirmes 2015, p. 55.

⁴⁹ Regional State Administrative Agencies 2013.

implementation. The role and significance given to culture in the work of the councils varies noticeably between different regions in Finland. This difference has also been visible in the use or non-use of the EU structural funds for regional development through cultural means.⁵⁰

Health, social services and regional government reform 2020

Finland is currently preparing for a major reform, organizing regional government into 18 autonomous counties, to be in operation 1 January 2020. The aim is to hold the first county elections in October 2018.

The purpose of the reform is to rationalize public-sector administration at the state, regional and municipal levels. The new counties will be responsible for healthcare and social welfare, rescue services, environmental healthcare, regional development duties and tasks related to the promotion of business enterprise, planning and steering of the use of regions, as well as promoting the identity and culture of the counties.

The counties will take over some of the tasks of the ELY Centres and AVIs, regional councils and municipalities. The new regional state authority will operate in regional units or offices. The ELY Centres and regional councils will cease to exist after the reform. The current Regional State Administrative Agencies (AVIs) will be formed into a single authority with nationwide responsibilities.

According to a government proposal communicated in 2017, one of the duties of the new counties is to promote the identity and culture of the regions. According to the proposal, this will include promoting intangible production, the creative economy and cultural tourism, managing cultural environments and coordinating plans and development activities relating to culture. Culture is also seen as an integral part in promoting citizen welfare.⁵¹

At this point it is still not clear how the reform will change and develop the roles, responsibilities and procedures, let alone resources, relating to arts and culture in the counties. The scope and extent of actual duties relating to culture, or the role given to this in the future of the counties, is not yet explicit either. The resources and networks currently in place at the regional level might play an important role in determining the direction the activities will take. Co-operation with the social and health sector is a major issue for arts and culture in the new counties.

⁵⁰ Kangas & Pirmes 2015, p. 58.

⁵¹ Government Proposal on Counties, HE 15/2017.

Municipal level

Municipalities and local governments have a significant role in financing and organizing arts and cultural provisions in Finland. Currently (2018) Finland has 311 municipalities, of which 107 are cities.

Municipalities have a statutory service-arranging responsibility, which means that municipalities are required to ensure the availability and financing of services, including the promotion of general cultural activities. According to the Municipal Cultural Activities Act (728/1992) the task of the municipalities is to *promote, support and organize cultural activities* in their areas. Municipalities must also provide residents *opportunities for basic tuition in the arts*. The Act defines cultural activities as the practice and enjoyment of the arts, the provision and use of arts-related services, local heritage work and promotion of local cultural traditions.

The Municipal Cultural Activities Act is currently (2017–2018) under revision. The aim of the legislative revision is to better support prerequisites for municipal cultural activities, citizen democracy and cultural basic rights in a changing the operational environment. The basis of the legislation is to ensure equal access to cultural services.

The Finnish municipalities are self-governing units where the highest decision-making authority is vested in local councils elected by residents. Local authorities provide the basic public services for their residents, the most important of which currently relate to social welfare and healthcare, education and culture, the environment and technical infrastructure. The municipalities fund their own activities in the field of the arts and culture. In 2016 the education and culture sector accounted for 34.6% of the net operating costs of Finnish municipalities. Cultural services accounted for 13.6% of the education and culture sector costs.⁵²

Municipalities have the freedom to decide the content and execution of their cultural services. The municipalities carry out their responsibilities by providing grants, maintaining and supporting arts and cultural organisations making facilities available, and by providing opportunities for cultural and artistic activities. Many municipalities have strategies for culture and they evaluate objectives and follow implementation.

The majority of the expenses, at least in the biggest cities, are directed towards library services and arts and culture organisations (if present in the municipality). According to recent research on economic and operational data on municipal cultural services for 24 of the biggest cities in Finland, the percentage that

⁵² *Statistics Finland 2017.*

accounted for these services, with all participating cities taken together, was 75. However, analyses need to bear in mind the widely differing circumstances and models for producing and organising cultural services in Finnish municipalities.⁵³

Because of the financial hardship and declining tax revenues in Finnish municipalities, the state has increased the resources, information, legislative provision and guidance, and the duties of municipalities, especially within the framework of the municipal reorganizing processes in the early 2000s. The local authorities themselves have also increased their steering and contractual roles in coordinating service provision in their areas.⁵⁴

Cultural policy decision-making at the municipal level is in the hands of the *Municipal Council* (elected assembly), the *Executive Board* (reflecting the party divisions and coalitions in the Council), sector municipal committees and the executive staff. In the sector committee system cultural matters are increasingly part of trans-sector committees with broader responsibilities (e.g. committees combining culture, education, leisure, youth issues and sport). Especially in the biggest municipalities, committee structures have also been established to mirror, for example, the life cycles of citizens, service structures or customer processes.⁵⁵

Autonomous municipalities can also decide how cultural services are to be provided and the administration organized. Although municipalities still produce the majority of cultural services themselves, they can also be produced in collaboration with the third sector or the private sector. The various sectors of the local authority often work together to produce these services, or municipalities may produce cultural services jointly with other municipalities. The last few years have been a time of structural and organizational changes in many Finnish municipalities, broadening the traditional sectoral divisions. The executive organizing of cultural services, if not organized as a department of culture, is typically part of broader departments of education and culture, or of leisure services. In some municipalities cultural services can also be a part of departments of welfare or city development services.⁵⁶

The cultural life of municipalities is evaluated as part of a general assessment of basic public services every other year, both nationally and regionally. The evaluation of services under the administrative branch of the Ministry of Education and Culture is carried out by regional administrative agencies (AVIs). The assessment evaluates the availability of cultural services and their accessibility, the

⁵³ Renko & Ruusuvirta 2018.

⁵⁴ Kangas & Pirnes 2015, p. 83.

⁵⁵ Renko & Ruusuvirta 2018, p. 22–23.

⁵⁶ Saukkonen 2014, p. 18; Renko & Ruusuvirta 2018 p. 22.

financial resources for the organization of cultural services, and the staff employed in the public cultural sector. The theme of the evaluation in 2017 was equality.⁵⁷

The health, social services and regional government reform of 2020 places municipalities in a new situation. The biggest change will be the transferring of the responsibility for organizing health and social services to the counties. After the reform the local authorities will continue to be responsible for promoting educational and cultural services, sports, youth and other leisure services, resident well-being, and supporting local democracy. In the post-reform municipalities the education and culture sector will have a major role, and the largest share of municipal funding will be directed to this sector, with education claiming the majority. The transfer will most likely have significant repercussions for the field of culture. The reform will affect the finances of individual municipalities and their capacities to perform the tasks that will remain with them.⁵⁸

⁵⁷ *Ministry of Education and Culture 2018e.*

⁵⁸ *Regional government, health and social services reform 2018.; LocalFinland.fi 2018; Lehtikoinen & Rautiainen 2016.*

References

- Arts Promotion Centre Finland. 2018. *We make it possible*.
<http://www.taike.fi/documents/1215167/0/taike-esite2018-ENG-2018-03-21.pdf/a6611d82-d4cd-8586-e68f-13fa32cad3de>. Retrieved 13 april 2018.
- Government Proposal on Counties, HE 15/2017. Hallituksen esitys HE 15 2017 vp.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_15+2017.pdf. Retrieved 13 april 2018.
- Kangas, Anita & Pirnes, Esa. 2015. "Kulttuuripoliittinen päätöksenteko, lainsäädäntö, hallinto ja talous." In Heiskanen, Ilkka, Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (eds). *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö*. Helsinki: Tietosanoma.
- Lehikoinen, Kai & Rautiainen, Pauli. 2016. "Cultural rights as a legitimate part of social and health care services." ArtsEqual Policy Brief 1/2016.
<https://www.artsequal.fi/documents/14230/0/PB+Art+in+social+services/b324f7c4-70e3-4282-bc77-819820b9a6d4>. Retrieved 13 april 2018.
- LocalFinland.fi. 2018. "Health and social services".
<https://www.localfinland.fi/expert-services/finnish-municipalities-and-regions/functions-municipalities-and-joint-municipal-authorities/health-and-social-services>. Retrieved 13 april 2018.
- Ministry of Education. 2009. *Strategy for Cultural Policy*. Publications of the Ministry of Education, Finland 2009:45.
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76674/opm45.pdf?sequence=1>. Retrieved 13 april 2018.
- Ministry of Education and Culture. 2016. *Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistus*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:17.
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75088/okm17.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Retrieved 13 april 2018.
- Ministry of Education and Culture. 2017a. *Strategy for Cultural Policy 2025: Ministry of Education and Culture*. Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2017:2.
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80577/okm22.pdf>. Retrieved 13 april 2018.
- Ministry of Education and Culture. 2017b. "The State supports arts and culture". Ministry of Education and Culture brochure 2/2017.

<http://minedu.fi/documents/1410845/4150031/The+State+supports+arts+and+culture/bb45a827-60ba-4c16-8cda-3882fc74fe97>. Retrieved 13 april 2018.

Ministry of Education and Culture. 2018a. *Working group proposal for renewing the government financing system for performing arts and museums*. Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2018:1.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-541-9>. Retrieved 13 april 2018.

Ministry of Education and Culture. 2018b. "Arts and culture in Finland". <http://minedu.fi/en/fields-of-arts-and-culture>. Retrieved 13 april 2018.

Ministry of Education and Culture. 2018c. "Financing and administration of culture and the arts". <http://minedu.fi/en/steering-and-financing-culture>. Retrieved 13 april 2018.

Ministry of Education and Culture. 2018d. "Funding of arts and culture based on government transfers". <http://minedu.fi/en/government-transfers>. Retrieved 13 april 2018.

Ministry of Education and Culture. 2018e. "Local authority cultural activity". <http://minedu.fi/en/local-authority-cultural-activity>. Retrieved 13 april 2018.

Regional government, health and social services reform. 2018. "Health and social services". <http://alueuudistus.fi/en/services-and-freedom-of-choice/language-rights>. Retrieved 13 april 2018.

Regional State Administrative Agencies. 2013. "Education and culture". <http://www.avi.fi/en/web/avi-en/opetus-ja-kulttuuri#.WowfjXyYOUk>. Retrieved 13 april 2018.

Renko, Vappu & Ruusuvirta, Minna. 2018. *Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa: Kulttuuritoiminnan kustannukset 24 kaupungissa vuonna 2016*. http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1895kulttuuritoiminta_e_book.pdf. Retrieved 13 april 2018.

Saukkonen, Pasi. 2014. *Vankka Linnake, joustava sopeutuja vai seisova vesi? Suomalaisen kulttuuripolitiikan viimeaikainen kehitys*. Cupore webpublications 23/2014. <https://www.cupore.fi/images/tiedostot/kulttuuripolitiikankehitys.pdf>. Retrieved 13 april 2018.

Statistics Finland. 2017. "Kuntien talous vuonna 2016". http://www.stat.fi/til/kta/2016/kta_2016_2017-10-27_kat_001_fi.html. Retrieved 13 april 2018.

Responsibility for cultural policy in Iceland

Njörður Sigurjónsson, Associate Professor, Ph.D., Háskólinn á Bifröst / Bifröst University

Cultural policy Iceland is a variation of the Nordic cultural model and, as the policy manifests itself in public investment in culture and the arts, is in many respects comparable to the system of the other Nordic countries; Denmark, Finland, Norway and Sweden.⁵⁹ Sometimes referred to as a mixture of the “French Ministry of Culture model” and the “British ‘arm’s length’ model” the Nordic countries supposedly combine central aspects of both these models, because they have both relatively strong ministries for cultural affairs and “relatively strong arts councils”.⁶⁰ Unlike the other Nordic countries, however, Iceland does not have an arts council as such, but instead has various funds and institutions that operate in accordance with the “arm’s length principle” and, as can be seen from the *National Cultural Policy* discussed below, there is an interest in strengthening that system. Other elements of the Nordic model that are mirrored in Iceland, including an emphasis on artistic autonomy, freedom of expression, and the centrality of the government in providing funds for art producers and cultural institutions,⁶¹ are all as much key characteristics of the Nordic cultural policy model as they are of Icelandic cultural policy.

National level

On a national level, the government’s official cultural policy objectives are stated in the *National Cultural Policy*, a document that was passed as a resolution by Alþingi in 2013 and then published by the Ministry of Education, Science and Culture.⁶² The policy document lists a number of short “guiding lights” and aims, but the three main themes are: 1) the importance of general *participation* and *access* for all in cultural life; 2) the importance of *state provision* in the cultural field and the significance of the government as an important actor/collaborator in cultural affairs; and 3) an emphasis on *professionalism* and arm’s-length distancing as the guiding principles for public institutions and funding bodies. The National Cultural Policy however speaks in very general terms about the benefits of culture

⁵⁹ See Duelund 2003; 2008; Guðmundsson 2003; Valtýsson 2011; Einarsson 2012; Sigurjónsson 2013.

⁶⁰ Mangset, Kangas, Skot-Hansen & Vestheim 2008. See also Cummings & Katz 1987; Chartrand & McCaughey 1989.

⁶¹ Kangas & Vestheim 2010.

⁶² *National Cultural Policy* 2013.

in society and lays down guidelines, however vague, what the Ministry's role should be in supporting the cultural field.

Formal responsibility for cultural policy on the national level in Iceland rests with Alþingi, the National Parliament of Iceland, which has both final legislative and fiscal powers. The standing committee on Judicial Affairs and Education (*Allsherjar- og menntamálanefnd*) deals with cultural policy issues in particular, but the Budget Committee (*Fjárlaganefnd*) is instrumental, since it is responsible for all major decisions on funding for both cultural institutions and major projects on a year-to-year basis. Even if the principal work of Alþingi is to legislate, Parliament may also declare its policy on some issue by means of a resolution, without legislating, as was the case with the National Cultural Policy from 2013. Until that time there had been no specific formal policy regulating cultural policy or the administration of cultural affairs in general. The subject was dealt with partly by laws and regulations governing the work of the Ministerial Departments, and partly by various other laws impacting on different institutions and specific cultural sectors. These policy document, laws and regulations are nevertheless important for understanding the true nature of government spending on culture, the annual state budget being the most significant since this reveals the actual intentions of the government.

The Ministry of Education, Science and Culture (*Mennta- og menningarmálaráðuneytið*) is responsible for administering cultural policy on a national level in Iceland. The Ministry instigates and coordinates policy initiatives and is responsible for both planning and implementation, as well as the operation of public institutions and state cultural funds. Other ministries have a part in shaping the overall cultural policy directly or indirectly. For instance, the Ministry of Industries and Innovation is responsible for the reimbursements for production costs of film production, the Ministry for Foreign Affairs is partly responsible for the promotion of Icelandic culture abroad, and the Ministry of Finance and Economic Affairs is responsible for securing the financial framework, budgets and tax policies that affect cultural production.

The Ministry of Education, Science and Culture is responsible for the operation of major national arts and cultural heritage institutions, while at the same time making an effort to respect the independence of those institutions. To that end the Ministry is not supposed to interfere with the day to day running of the cultural organizations under its supervision. Typically, the Ministry nominates at least one member of the board of the institution, sometimes directly the chairman, while other stakeholders, such as artist associations or other Ministries, nominate other board members. However, when appointing board members, which happens at intervals of a few years, typically four, the political Minister is decisive and the Minister often nominates a member who has connections to the political party the Minister at the time represents. This practice has the potential to undermine the independence of

the cultural organizations from political power, even if the Ministry and its administration make an effort to keep a proper distance.

The Ministry of Education, Science and Culture also oversees the allocation of funds from the national budget to artists, independent organizations and local authorities. In accordance with the arm's length principle committees of experts are formed; either nominated by peers, such as artist associations, or other stakeholder groups, such as from each municipality in a particular region.

The Ministry of Education, Science and Culture has led several policy reforms since the year 2000, among them attempts to formalize cultural policy and to state its objectives more explicitly at both national and local levels and make cultural policy more prominent in general. There have also been attempts to strengthen administrative processes and move to decentralization, emphasising the need for arm's length and administrative transparency in public cultural funding.

The Ministry was instrumental in introducing cultural agreement with municipalities, and Service Agreements (or Performance Management Contracts) with its main institutions. Both of these forms of contracts were attempts to formalize the relationship between the Ministry as an administrative supervisor on the one hand, and the recipient of the funding on the other, by stating as clearly as possible the aims and objectives of the relationship.

Another example of the development towards improved administration of cultural funds is the Museum Act no. 141/2011, set by the Parliament. The law secures the arm's length "arts council" status of the Museum Council of Iceland, which in turn serves as an advisory board for the Ministry of Education, Science and Culture, and museums are now able to seek accreditation and funding from the Ministry only after nomination by the Icelandic Museum Council. The objective of the law is that funding decisions and recognition of museums would be less of a matter for the Minister or the Parliament and more in the hands of museum professionals and peers.

However, perhaps the main attempt at cultural policy reform in this period has been the publication of the first ever formal governmental cultural policy document on the arts and cultural heritage in Iceland. The new policy document, called *National Cultural Policy*, is a document that is to serve as "a guiding light for government in the domain of the arts and cultural heritage". It is intended as an "aid for government and lawmakers in future debates, in policy-making in specified areas and in decision-making".⁶³ Furthermore, the text is meant to be an "incentive for

⁶³ *National Cultural Policy 2013*, p. 3.

the large number of people and institutions active on the Icelandic cultural scene to focus on quality and look to the future in their decision-making and planning”.⁶⁴

The new policy is therefore not suitable to organize specific activities or give guidance in any detail, but it should give a broad picture of what the main priorities should be. At the beginning of the document “four factors” are listed that are said to serve as “cornerstones” of the policy:⁶⁵

- Creative work and participation in cultural life.
- Easy access to the arts and to cultural heritage.
- Cooperation between the government and the large number of people and institutions that are active in the field of culture.
- Participation by children and young people in cultural life.

Three of the four cornerstones refer to access and participation in cultural life, underlining the aim of the policy to be inclusive and democratic; a well-known theme in cultural policy documents around the world. In the text participation is considered to have various beneficial outcomes for both individuals and society, and participation is associated with, or seen as a precursor to, instrumental objectives that supposedly connect. But the programmes are not clearly explained or unfolded and often appear in bundles or clusters of positive attributes. For instance, with reference to participation, the government recognizes culture’s “wide-reaching derivative economic impact, including in the tourism and technology sectors, in education, and in trade and services”.⁶⁶

Apart from participation there are also important subthemes, such as the importance of state provision in cultural life and an emphasis on professionalism and the provision of funds through the proper administrative channels. For instance, there are multiple mentions of the importance of arm’s-length distancing between political power and the cultural institutions that rely on public financing.⁶⁷

In cultural policy parlance, “arm’s length” usually stands for any effort to distance political power from the allocation of funds, so that, for instance, cultural institutions, artists and others do not have to rely on the goodwill of politicians for support and politicians do not abuse their power by personally favouring one applicant over another. The NCP text never explains what exactly is meant by “the arm’s length principle” but from the text it is usually associated with

⁶⁴ *National Cultural Policy 2013*, p. 3.

⁶⁵ *National Cultural Policy 2013*, p. 3–4.

⁶⁶ *National Cultural Policy 2013*, p. 5.

⁶⁷ For instance, item j in a list of opening principles or “guiding light” reads: “The government manages its support for cultural activities in accordance with the arm’s length principle as applicable to the allocation of public funds for cultural purposes, for example in relation to the work of institutions and foundations, as well as of the allocation committees of artists’ stipend funds.” (*National Cultural Policy 2013*, p. 6). And Objective 2 in Chapter III, on “Cultural cooperation,” says: “To ensure that every type of cultural cooperation is based on professionalism and that allocations of public funds take place in accordance with the arm’s length principle.” (*National Cultural Policy 2013*, p. 11)

“professionalism,” “peer reviews,” “good governance,” “eligibility,” and “best practice.” There is however no guidance on how to reach the objectives of the policy or specific measures for evaluating if the objectives have been reached.

Regional level

Iceland has two administrative levels of government, State on a national level and Local Authorities on municipal level. “Regional level” therefore does not exist in the constitutional form it does in some other Nordic countries. However, the 74 municipalities of Iceland (city, towns and parishes) operate 8 regional associations, which to a varying degree pursue joint interests of the local authorities in each region, coordinate efforts and even perform special operational tasks.⁶⁸

Seven of the eight regional associations, all except the capital area, cooperate on cultural matters and have a joint cultural policy, a specific cultural fund and a cultural administrator responsible for the operation of the fund. These efforts were based on contracts between the Ministry of Education, Science and Culture and regional cultural councils (*menningarráð*) in the years 2004–2014, where local authorities were expected to contribute with at least 25% of the cultural fund and share administrative costs. The purpose of the “cultural agreements” (*menningarsamningar*) as they were called, was to “stimulate cultural activities and to channel the support of the state and local authorities in one direction”⁶⁹ as well as to decentralize cultural funding. A premise for each cultural agreement was that each regional cultural council would produce a policy document called “Cultural Policy” where main efforts and priorities would be highlighted and agreed upon by the municipalities forming each regional cultural council.

In 2015 the cultural agreements were merged with more comprehensive region-specific Growth Agreements (*vaxtarsamningar*), and are now part of the Regional Action Plans (*sóknaráætlanir*), with associated structural funds (*uppbyggingarsjóðir*), which are wider in scope than the original cultural agreements. Each regional association of municipalities (*samtök sveitarfélaga*) is responsible for the operation of the action plan and the structural funds are operated by specific boards and often in collaboration with Regional Development Agencies (*atvinnuþróunarfélög*).⁷⁰ The boards of the structural funds and the Regional Development Agencies have therefore for the most part taken over the responsibilities of the cultural agreements and operate the cultural funds in accordance with the cultural policy objectives in a similar fashion as was done under the cultural councils. Cultural policy documents are being produced and updated in a similar way as

⁶⁸ Sverrisson & Hannesson (n.d.).

⁶⁹ The Ministry of Education, Science and Culture 2009.

⁷⁰ Bygðastofnun (n.d.).

under the cultural contracts and each agency also has an agent particularly attending cultural matters, at least as part of their administrative duties.

The regional and local Cultural Agreements, and the subsequent cultural role of the Structural Funds, are still another example of the cultural policy reforms aimed at further decentralization and more transparency in cultural policy and administration led by the Ministry of Culture. The initiatives provide both the municipalities and the regional associations with an incentive to formalize their own cultural policy objectives and draw various actors and stakeholders together to discuss cultural policy formulation. The Cultural Agreements were created to stimulate collaboration, not only between the Ministry and the local administration but also between institutions and grassroots groups in the region, and to encourage creative initiatives that would have been more difficult in a more centralized system. It is still too early to say if the action plans and structural funds that are now in place will be as effective in encouraging cultural production as the initial cultural agreements were.

The objectives of the action plans and structural funds are typically to increase employment opportunities in the region by stimulating investment in industry, to encourage the establishment of networks, industry clusters or cooperation. These objectives may not always go hand-in-hand with the objectives of the cultural policies of each region, which typically are more concerned with access to culture, artistic creativity and participation. It seems that while the cultural administrators might have a more stable and administratively robust structure to work in under the new system, there is a possibility that industry needs and regional economic concerns might overshadow artistic/cultural aims and objectives.⁷¹

Local level

The local governments of the 74 municipalities of Iceland are primarily responsible for cultural policy at local level. The size and population density of the municipalities varies considerably. Reykjavik, the capital city, has 123,000 inhabitants while some of the smallest parishes have around 50 inhabitants. Even if the autonomy of municipalities over their own matters is guaranteed by the constitution of Iceland, they are obliged by law to provide a number of services to their inhabitants, such as kindergartens, elementary schools, and public transport. Municipalities generally cooperate and share the responsibilities of operating the required services (especially the smaller communities), and regional collaboration is commonly seen as necessary even for cultural services such as public libraries.

⁷¹ See *Duelund & Larsson 2003*, p. 385.

Each municipality is governed by a local government that is elected every four years and the elected officials then form committees dealing with particular areas of administration. Most of the larger municipalities have a cultural committee responsible for the public library, music school, and other cultural institutions under the municipality's supervision. These committees also decide on cultural grants provided by the municipality for local cultural activities.

Larger municipalities have a formal cultural policy; a written document stating the intentions and priorities in cultural matters. The policies started to appear after 2001, with Reykjavik city leading the way, and these policies became the foundation of specific cultural agreements between the Ministry of Education, Science and Culture and the larger municipalities, in a similar way to the agreements with the regional cultural councils. The main incentive for publishing such a policy document is perhaps the agreement with the Ministry, but the process has also helped in making cultural matters more prominent on the political stage.

The capital city, Reykjavik, is both the largest municipality and also the centre of the Capital Region with its 217,000 inhabitants. The Reykjavik City Council governs the city of Reykjavik, it selects members of boards, and each board controls a different field under the City Council's authority, among them the Culture and Tourism Committee. The City Mayor is the senior public official and the director of city operations and under the Mayor is the Department of Culture and Tourism, which is responsible for the city's cultural policy. The Department of Culture and Tourism is responsible for cultural activities and the operation of the city's cultural institutions, which include Reykjavik City Library, Reykjavik City Museum and Reykjavik Art Museum.⁷² The City of Reykjavik also supports institutions such as the Reykjavik City Theatre and Harpa - Concert Hall and Conference Centre and offers grants to a wide range of cultural producers, city festivals, and offers facilities for artists.⁷³

The City of Reykjavik and the Government of Iceland collaborate on funding various projects, among them Harpa - Concert Hall and Conference Centre and the Reykjavik Art Festival. The Harpa - Concert Hall and Conference Centre is run as a public organization and is owned by the state (54%) and the City of Reykjavik (46%). It is home to the Iceland Symphony Orchestra and The Icelandic Opera and is by far the most single important investment in cultural infrastructure in recent years. Reykjavik Arts Festival is another type of cooperation effort; a biannual arts festival, where the Government of Iceland and Reykjavik City Council share responsibilities.

⁷² *Department of Culture and Tourism (n.d)*

⁷³ *Department of Culture and Tourism (n.d.)*

General political changes that affect the conditions of responsibility and relationships between the different political levels of cultural policy in Iceland

There is no debate about the fact that the major political event in Iceland over the past two decades, and the one that still influences political debates and other political changes in general today, was the financial crash in 2008 and the political turmoil it sparked. As most municipalities were hit severely by the recession after the crash, it was perhaps reassuring that the Government of Iceland used the National Cultural Policy to stress the need for a close collaboration between government and local authorities.⁷⁴ Subsequent governments, in particular the one that took power in 2017, have affirmed the importance of the National Cultural Policy and have made particular efforts to make the document central to their own cultural policy efforts.

The National Cultural Policy document is by its very nature a statement of intent by the Icelandic Parliament about its responsibility in cultural politics. As such it is a testimony of what it sees as its part as a leading player and active participant in funding and supporting cultural life on all levels of government. The act of publishing such a statement itself constituted a policy change, since during the decade before the crash in 2008 government cultural policy intent was more focused on minimizing the state's involvement in cultural affairs and emphasising the role of individuals and private sponsors. An important part of that earlier policy was the encouragement by the Ministry of partnerships and sponsorship deals with private companies. In contrast, in the National Cultural Policy document from 2013 there is very little mention of the market or of private sponsorship in the cultural field.

It should also be noted here that while in recent years discourses on the Nordic cultural policy have included an added focus on concepts such as “creative industries” and/or the “experience economy”,⁷⁵ those concepts are notably absent in Icelandic cultural policy documents such as the 2013 National Cultural Policy, though they can be seen elsewhere.

Studies have shown that small states spend on average more on culture per capita than larger countries, but both European and OECD country comparisons seem to show that Iceland out-spends all other countries (including other small states), in its investment in culture, recreation and sports (OECD 2014). It is interesting within the context of this report that the level of cultural investment by the general government did not change much, relatively, in the years after the financial crash in 2008, even though austerity was the order of the day. In times of severe budget cuts in many fields, such as investment in healthcare and infrastructure, it was not

⁷⁴ *National Cultural Policy 2013*, p. 6.

⁷⁵ *Bille 2012; Power 2009*.

self-evident that the government would keep up its level of support for the arts institutions that some saw as superfluous. One telling sign of this intent was the decision to complete the building of the Harpa concert-hall complex, which had started in the boom years and was supposed to be funded to a large extent by private companies in a public-private partnership. The private funding of Harpa during the boom period evaporated with the bankruptcy of the private companies during the crash, leaving the government and the City of Reykjavík with the difficult decision of whether they should go ahead as planned in those dire financial circumstances. It was decided to continue with the building and it became the most expensive cultural project in the country's history and a shared responsibility between the Municipality of Reykjavík and the Government of Iceland.

References

Bille, Trine. 2012. "The Scandinavian approach to the experience economy – does it make sense?" *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 18, No 1, pp. 93–110.

Bygðastofnun. n.d. *Atvinnuþróunarfélög*. <https://www.bygdastofnun.is/is/verkefni/atvinnuthrounarfelog>. Retrieved 12 April 2018.

Chartrand, Harry Hillman & McCaughey, Claire. 1989. "The arm's length principle and the arts: An international perspective – Past, present and future". In: Cummings, Milton C. & Schuster, J. Mark Davidson (eds.). *Who's to pay for the arts? The international search for models of arts support*. New York: ACA BOOKS, American Council for the Arts.

Cummings, Milton C. and Katz, Richard S. 1987. *The patron state. Government and the arts in Europe, North America, and Japan*. New York: Oxford University Press.

Department of Culture and Tourism. n.d. <http://reykjavik.is/en/department-of-culture-and-tourism>. Retrieved 12 April 2018.

Duelund, Peter & Larsson, Tor. 2003. "Regions and the Arts". In: Duelund, Peter (ed.). *The Nordic Cultural Model: Nordic Cultural Policy in Transition*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute.

Duelund, Peter. 2003. *The Nordic Cultural Model: Nordic Cultural Policy in Transition*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute.

Duelund, Peter 2008. "Nordic Cultural Policies: A critical view". *International Journal of Cultural Policy* Vol. 14, No 1, pp. 7–24.

Einarsson, Ágúst. 2012. *Cultural Economics*. Borgarbyggð: Háskólinn a Bifröst.

Guðmundsson, Gestur. 2003. "Cultural Policy in Iceland". In Duelund, Peter (ed.). *The Nordic Cultural Model: Nordic Cultural Policy in Transition*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute.

Kangas, Anita & Vestheim, Geir. 2010. "Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries". *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, Vol. 13, No 2, pp. 267–286.

Mangset, Per, Kangas, Anita, Skot-Hansen, Dorte, & Vestheim, Geir. 2008. "Nordic cultural policy". *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 14, No 1, pp. 1–5.

National Cultural Policy. 2013. Ministry of Education, Science and Culture. https://www.government.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/MRN-pdf/Menningarstefna_ENSKA_LOKAutgafa.pdf. Retrieved 12 April 2018.

Power, Dominic. 2009. "Culture, creativity and experience in Nordic and Scandinavian cultural policy". *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 15 No 4, pp. 445–460.

Sigurjónsson, Njörður. 2013. "Íslensk menningarstefna". *Stjórnmal og stjórnsýsla*, Vol. 9, No 2, pp. 455–472.

Sverrisson, Sigurdur & Hannesson, Magnús Karel. n.d. *Local Governments in Iceland*. The Association of Local Authorities in Iceland. <http://www.samband.is/media/enska/SIS-enska.pdf>. Retrieved 12 April 2018.

The Ministry of Education, Science and Culture. 2009. *Culture*. <https://www.government.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/MRN-PDF-Althjodlegt/culture2008.pdf>. Retrieved 12 April 2018.

Valtýsson, Bjarki. 2011. *Íslensk menningarpólítík*. Reykjavík: Nýhil.

Kulturpolitisk styring og kulturpolitiske reformer i Norge

Bård Kleppe, seniorforsker, Telemarksforsking, Bø

Innledning

Hovedmålene med norsk kulturpolitikk er i liten grad nedfelt skriftlig, hverken i den siste kulturmeldinga⁷⁶ eller i de årlige statsbudsjettene for kultur. Man kan likevel oppsummere de generelle målene gjennom fire overordnede mål:

- Fremme kunstnerisk kvalitet og nyskaping
- Bevare og sikre kulturarven, inkludert det norske språket
- Formidling av et rikt og mangfoldig kulturtilbud til hele befolkningen
- Fremme av en sivil og frivillig sektor.

Målene for norsk kulturpolitikk er stabile, og det er få uenigheter om disse målene i offentlige debatter. Organiseringen av den norske kulturpolitikken har også vært svært stabil de siste 20 årene og har vært preget av en økning i bevilgningene til kultursektoren, særlig i perioden 2004–2014.

Den norske kulturpolitikken inkluderer både juridiske, økonomiske og organisatoriske virkemidler. Lovgivingen og de overordnede målene for den nasjonale kulturpolitikken vedtas av Stortinget, men de tre forvaltningsleddene stat, kommuner og fylker har et selvstendig politisk ansvar for kultur og bidrar også med midler. Staten og kommunene bidrar med om lag 47 % hver, mens fylkene bidrar med om lag 6 %. I tillegg utgjør overskuddet fra Norsk Tipping (Spillemidlene) et viktig bidrag til kulturfeltet, spesielt til idretten.

Det pågår for tiden en kommune- og regionreform i Norge der antallet kommuner og fylker skal reduseres gjennom sammenslåing. Et ekspertutvalg har foreslått å overføre en rekke oppgaver til de elleve nye fylkene, deriblant finansiering av flere kulturinstitusjoner.⁷⁷ Forslaget er ikke politisk behandlet, men har møtt mye motstand i kulturfeltet. Dersom forslaget likevel går gjennom, vil dette være den kanskje største endringen i Norsk kulturpolitikk de siste 40 årene.

⁷⁶ Den siste kulturmeldinga, *Kulturpolitikk fram mot 2014, kom i 2013. Det jobbes for tiden med en ny melding som skal komme i 2019.*

⁷⁷ *Kommunal- Og Moderniseringsdepartementet 2018-*

Stat

Statsbudsjettet er det viktigste virkemidlet i den statlige kulturpolitikken og rommer spesifikke tildelinger til en rekke aktører. Kulturdepartementet er ansvarlig for et samlet budsjett på 13,1 milliarder kroner (2016), der 2 milliarder går til den norske kirke. Kulturdepartementet administrerer også overskuddet fra Norsk Tipping AS, som fordeles mellom kultur (18 %), idrett (64 %) og andre humanitære formål (18 %). I 2016 ble det fordelt i alt 3,8 mrd. kroner spillemidler til idretts-, kultur- og frivillighetsformål.

Det er også andre departementer som har oppgaver relatert til kulturfeltet. Klima- og miljødepartementet har hovedansvar for kulturarv (unntatt museer, arkiver og biblioteker) og kulturmiljøer. Utdannings- og forskningsdepartementet har ansvar for utdanning, inkludert kunstutdanning og musikk- og kulturskoler for barn. Utdannings- og forskningsdepartementet har også ansvar for akademiske biblioteker og universitetsmuseer. Utenriksdepartementet har ansvaret for presentasjon og promotering av norsk kunst og kultur i utlandet, inkludert kulturbistand til utviklingsland. Andre departementer tildeler også midler til spesifikke deler av kultursektoren, blant annet Forsvarsdepartementet som finansierer forsvarsmuseer og forsvarets musikk. Finansdepartementet spiller en koordinerende rolle i budsjettprosessen. Nærings- og handelsdepartementet har ansvar for å styre alle typer virksomheter i Norge, inkludert en rolle i utviklingen av kulturindustrien.

I Norge er også betydelig myndighet delegert til armlengdeorganer og ekspertorganer. Norsk Kulturråd (etablert i 1965) administreres og finansieres formelt av Kulturdepartementet, men innehar en selvstendig stilling og kan derfor karakteriseres som et armlengdeorgan. Stortinget gir hvert år en samlet tildeling til Kulturfondet (om lag 900 millioner kroner) som igjen administreres og forvaltes av Kulturrådet. Kulturrådet fungerer også som rådgiver for departementet i ulike kulturpolitiske spørsmål, deriblant kulturpolitisk forskning. De senere årene er Kulturrådet også blitt tildelt en vesentlig rolle som utviklingsaktør på områder som finansieres direkte over statsbudsjettet, særlig på museumsfeltet. I 2017 fikk Kulturrådet også ansvaret for en satsing på kreative næringer. Kulturrådet har fram til 2017 vært lokalisert i Oslo, men fra 2018 får organisasjonen en desentralisert struktur med kontorer også i Trondheim og Bodø.

I tillegg til Kulturrådet har Nasjonalbiblioteket en lignende funksjon som rådgivende organ på bibliotekfeltet. Norsk filmfond administrerer nasjonal støtte til filmproduksjon i Norge og skal også fungere som filmpolitisk rådgiver overfor Kulturdepartementet. Andre ekspertorganer som Norsk språkråd, KORO (Kunst i offentlig rom) og Medietilsynet har ansvar for administrasjon, rådgivning, koordinering og utvikling på sine områder.

Mottakerne av offentlige tilskudd rapporterer hvert år tilbake til kulturdepartementet eller dets underliggende organer. I rapporteringen inngår beskrivelse av

aktiviteter, økonomirapport og statistikk. Rapporteringene vurderes av byråkratiet i departementet før tildeling for neste år gis. Dette foregår som regel årlig. Det er likevel sjelden at støttebeløpet endres markant for de store kulturinstitusjonene. I tillegg til dette iverksetter både Kulturdepartementet og Kulturrådet flere evalueringer og utredninger av kulturstøtte årlig. Disse gjennomføres av eksterne konsulent- eller FoU-miljøer. Kulturrådet har en egen FoU-avdeling som organiserer dette.

En av de viktigste endringene i Norsk kulturpolitikk de siste årene, er den betydelige satsingen på kultur beskrevet med navnet «Kulturløftet». Våren 2004 presenterte den daværende regjeringen (AP, SV og SP) et 15 punkters dokument der det første og viktigste punktet var en ambisjon om at 1 % av statsbudsjettet skulle gå til kultur innen 2014. I statsbudsjettet for 2006 ble dette formelt igangsatt, og en rekke områder innen kultursektoren ble tilgodesett med flere statlige midler. Som en del av Kulturløftet var også etableringen av en egen kulturlov der offentlige styresmaktens ansvar for å legge til rette for et bredt kulturtilbud til alle lovfestes.⁷⁸ Loven fastsetter et viktig prinsipp, men er lite konkret og har også hatt begrenset effekt på politikkkutforming.

Andre punkter som ble påpekt i Kulturløftet var: Bedre levekår for kunstnere, kulturskole for alle barn som ønsker det, økt satsing på scenekunst, dansekunst, film, musikk, litteratur, språk, utsmykning av det offentlige rom og lokale kulturbygg, økt satsing på det frivillige arbeidet, utvidelse av *Den Kulturelle Skolesekken*, økt satsing på norsk litteratur, gode vilkår for samisk kultur og Norge som et flerkulturelt land. Etter endt stortingsperiode i 2005 presenterte regjeringen et Kulturløft 2, som ble iverksatt for de neste fire årene. I 2013 ble kulturløftet grundig evaluert. Her konkluderte man med at det har vært en stor økning i bevilgninger til kultur etter innføringen av Kulturløftet, fra 5 milliarder kroner i 2005 til 9,95 milliarder kroner i 2013, fra 0,8 prosent av statsbudsjettet i 2005 til 0,96 prosent i 2013. Samtidig konkluderte evalueringen med at «økningen i bevilgninger på flere «tunge» budsjettområder ikke har bidratt til en tilsvarende økning i kunstproduksjonen og publikumsopplutning».⁷⁹

Et av de viktigste punktene i Kulturløftet var et sterkere kulturpolitisk fokus på andre musikksgjanger enn det klassiske. Med stortingsmeldinga *Samspill. Et løft for rytmisk musikk*, etablerte man begrepet «rytmisk musikk» som omfattet pop, rock, jazz, blues, visesang, folkemusikk og verdensmusikk. I stortingsmeldinga fremheves det at dette er sjangre med et stort publikum, og at aktørene på feltet bidrar til viktig kunstnerisk nyskaping og utvikling: «Derfor må de ha en plass i kulturpolitikken som er likeverdig med andre musikksgjanger.»⁸⁰

⁷⁸ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-29-89>.

⁷⁹ *Nou* 2013:4, s. 17.

⁸⁰ *St. Meld. Nr 21 (2007–2008)*, s. 7.

I stortingsmeldinga vektla man også en styrking av arrangørleddet i hele Norge. Et av tiltakene i så måte var etableringen av regionale kompetansenettverk for rytmisk musikk. Som ledd i denne strategien valgte man også å legge ned den offentlige konsertvirksomheten til *Rikskonsertene*, med virkning fra høsten 2012, for heller å satse på tilskuddsordningene for arrangører og musikere under *Norsk kulturråd*. Med dette ønsket man at programmeringen i musikklivet skulle bli spredt på flere aktører, rundt om i landet. I 2016 opphørte *Rikskonsertene* som eget konsertorgan og ble omdannet til et fellesorgan for Den kulturelle skolesekken under navnet *Kulturtanken*. Denne omleggingen har vært gjenstand for stor debatt i Norge de siste årene.

Organisatorisk har trolig den største endringen i norsk kulturpolitikk skjedd på museumsområdet gjennom den såkalte museumsreformen. Utgangspunktet for reformen var et fragmentert, varierende og lite samordnet museumslandskap bestående av over 700 museumsenheter der over 300 av dem fikk tilskudd over Kulturdepartementets budsjett. Målsettingen med reformen var å få til

ei institusjonell opprydding, slik at ein i kvart fylke vert sitjande att med eit mindre tal konsoliderte museum eller museumsnettverk, dvs. einingar med ei så sterk fagleg og økonomisk plattform at dei på ein meningsfull måte kan inngå i eit samla nasjonalt nettverk.⁸¹

Siden den gang har en rekke museer blitt konsolidert slik at man i 2018 står igjen med 63 museumsenheter som mottar støtte over Kulturdepartementets budsjett. De fleste mindre museer er konsolidert inn i en større enhet, men enkelte museer har også mistet sin støtte fra Kulturdepartementet og mottar primært kommunal støtte. Parallelt med dette ble det også etablert faglige nettverk på tvers av museene. Det har ikke blitt foretatt noen samlet evaluering av reformen, men en rekke regionale evalueringer. Gjennomgående for disse er at reformen har medført en profesjonalisering av museumssektoren. Kompetansen blant museumsansatte er høynet, antall årsverk har økt, det har blitt mer fokus på registrering, digitalisering og formidling, og det har blitt foretatt tydeligere prioriteringer i museumsarbeidet. Samtidig kan profesjonaliseringen ha gått på bekostning av frivilligheten og inkluderingen av befolkningen lokalt. Det totale besøkstallet på museer har økt noe etter reformen, men primært på de større museene.

Siden årtusenskiftet har det også skjedd noen endringer i den norske kunstnerpolitikken. Som ett av få land i Europa har Norge fortsatt en aktiv kunstnerpolitikk med direkte stipend til kunstnere. I 2012 vedtok imidlertid Stortinget å fjerne ordningen med garantiinntekt for kunstnere. Dermed forsvant en ordning med livsvarig kunstnerlønn med røtter tilbake til 1800-tallet. Utfasingen innebar at ingen nye garantiinntekter ble tildelt. Som et alternativ etablerte man to ordninger

⁸¹ *St.Meld. Nr. 48 (2002–2003)*, s. 178.

for etablerte kunstnere og seniorkunstnere der tildelingen gis for ti år av gangen. Endringen medførte heller ikke noe samlet økonomisk kutt.

I skrivende stund er det også foreslått en endring i hvordan tildelingen av slike stipend skal foregå. Fram til 2017 har kunstnerorganisasjonene (fagforeningene) oppnevnt personer som skal vurdere hvem som mottar stipend. Kulturdepartementet har nå besluttet at kunstnerorganisasjonene kun skal foreslå personer som skal gjøre disse vurderingene, men at et politisk valgt råd skal ta den endelige beslutningen. Dette forslaget har skapt stor misnøye blant kunstnerorganisasjonene, som mener det er et brudd på armlengdeprinsippet og at utnevningen nå blir mer politisert.

Fylkeskommunen

Den regionale forvaltningsmodellen kan i Norge dateres flere hundre år tilbake, men det var først i 1976 at det ble innført direkte valg av representanter til fylkestinget og en direkte fylkesskatt, noe som igjen gjorde det til et selvstendig forvaltningsnivå. Denne selvstendigheten har også medført at den fylkeskommunale kulturforvaltningen har variert mye og varierer fortsatt mellom de ulike fylkeskommunene. Både politisk og administrativt har fylkeskommunene valgt ulike modeller for å organisere det kulturpolitiske arbeidet.⁸² De konkrete statlige føringene for den fylkeskommunale kulturpolitikken har blitt svakere de siste femten årene, likevel kan man peke på noen kjerneområder som går igjen i alle fylkeskommuner. Dette dreier seg om bibliotek, museum, kulturminnevern, billedkunst og scenekunst.⁸³ Innenfor både museum, scenekunst, festivaler og andre områder bidrar fylkeskommunene ofte med en andel (gjerne 20 %) av den totale offentlige støtten. Hensikten med denne ordningen er at fylkeskommunen og kommunen får kulturpolitisk innflytelse over de regionale kulturaktørene i fylket. Ordningen har likevel blitt kritisert fordi den binder opp fylkeskommunale midler. Når en kulturaktør kan få statlige midler, forventes det at Fylkeskommunene også skal prioritere midler til denne aktøren. Dermed begrenses det kulturpolitiske handlingsrommet til fylkeskommunene. Fylkeskommunen har også lenge hatt en rolle som utviklingsaktør på bibliotekområdet gjennom driften av et fylkesbibliotek. Fylkesbibliotekene yter bibliotekfaglig veiledning og assistanse til folke- og skolebibliotekene i fylket. De ivaretar også sambruk av boksamlinger, fjernlån og organisering av det lokale lånesamarbeidet.

Den kanskje største operative oppgaven som i dag er lagt til fylkeskommunen, er administreringen av ordningen *Den kulturelle skolesekken (DKS)*. Dette er en landsdekkende ordning for kunstformidling i skolen. Hvert år får elevene i grunnskolen (6–15) og videregående skole (16–18) tilbud om tre til fire kulturtilbud i skoletida. Tiltaket er finansiert med spillemidler, men 2/3 av

⁸² Mangset & Hylland 2017.

⁸³ Vestby 2013.

visningene produseres og distribueres av ansatte i fylkeskommunene. De resterende visningene har kommunene ansvar for. Den kulturelle skolesekken ble etablert som en nasjonal ordning for grunnskolen i 2001 og i videregående skole fra 2007. De overordnede målsettingene med DKS er nedfelt i stortingsmeldingen *Den kulturelle skolesekken*:⁸⁴

- å medvirke til at elever i grunnskolen får et profesjonelt kulturtilbud
- å legge til rette for at elever i grunnskolen skal få tilgang til, gjøre seg kjent med og få et positivt forhold til kunst- og kulturuttrykk av alle slag
- å medvirke til å utvikle en helhetlig innlemmelse av kunstneriske og kulturelle uttrykk i realiseringen av skolens læringsmål.

DKS er et felles initiativ fra Kulturdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet, og er hovedsakelig finansiert gjennom spillemidler. Det er likevel primært fylkeskommunene og kommunene som formidler kunst og kulturproduksjonene til skolene. Produksjonene består av både konserter, teater, dans, litteratur, visuell kunst og kulturarv. Hvert år får skolebarn delta på 3–4 slike produksjoner.

Kommune

Kommunene har en lang historie som en lokal kulturpolitisk aktør i Norge, ikke minst som forvaltere av folkebibliotekene. Likevel ble deres rolle særlig tydeliggjort og formalisert gjennom de kulturpolitiske reformene på 70-tallet, der nasjonale myndigheter formulerte mål og virkemidler for kultursektoren. Med dette ble kultur en viktig del av lokalpolitikken med opprettelse av egne politiske utvalg, samt etableringen av en profesjonalisert kulturforvaltning. Dette kulminerte på midten av 90-tallet da 77 % av norske kommuner hadde et eget politisk utvalg for kultur.⁸⁵ Nye reformer åpnet imidlertid for mindre sentralstyring av kommunene. Ikke minst gjaldt dette innføringen av et nytt inntektssystem i 1986 som i større grad prioriterte rammetilskudd framfor øremerkede tilskudd. I dag står kommunene fritt til å velge modell for politisk og administrativ styring av kultursektoren, og de står også langt på vei fritt til å prioritere utgiftene til kultur. De største bindingene finner man i folkebibliotekloven som slår fast at alle kommuner skal ha et folkebibliotek. Tilsvarende finner man i opplæringsloven en paragraf (13-6) som sier at alle kommuner skal ha et musikk- og kulturskoletilbud til barn og unge. Disse to lovene preger også de økonomiske prioriteringene i norske kommuner. Alle norske kommuner prioriterer disse områdene økonomisk, og sammenlagt er det også disse områdene kommunene prioriterer høyest (i tillegg til idrettsanlegg). Lovreguleringa åpner imidlertid for stor grad av prioritering kommunene imellom.

⁸⁴ *St.Meld. Nr. 38 (2002–2003)*.

⁸⁵ *Myrvold 1998*.

Utover disse to lovpålagte tjenestene, prioriterer kommunene ulike sosiokulturelle tiltak, ikke minst tiltak for barn og unge. Dette inkluderer aktivitetstiltak som ungdomsklubber eller tilskudd til frivillige organisasjoner. Flere kommuner, særlig store kommuner, prioriterer også kunstformidling. Dette omfatter ofte støtte til institusjoner som også mottar statlig og fylkeskommunal støtte. Tilsvarende utgifter finner man også på museumsfeltet. Her bidrar kommunen ofte med delfinansiering av statlig finansierte museer, og i noen tilfeller med støtte til lokale, halvprofesjonelle museer eller historiske samlinger.

De siste årene har kommunene også prioritert bygging av store, ofte påkostede, kulturhus som rommer en rekke funksjoner for visning av kunst og kultur. De aller fleste inneholder en større scene, mange inneholder kino, galleri eller bibliotek og en del kulturhus har også idrettsfunksjoner som svømmehall. Utgifter til slike bygg er doblet de siste ti årene og utgjør nå en vesentlig prioritering i mange kommuner.

Flere kommuner prioriterer dessuten kommunale kinoer ved å kompensere for sviktende marked og på den måten gi innbyggerne et kinotilbud. Kommuner med høyt innbyggertall har tradisjonelt tjent penger på kinodrift, mens mindre kommuner har brukt penger på det.

Tilskudd til idrett og idrettsanlegg er også en sentral del av kommunenes prioritering. Dette inkluderer både aktivitetsmidler til lokale idrettslag og samfinansiering av idrettsanlegg (med spillemidler) og vedlikehold av disse.

Den offentlige utredningen som oppsummerer norsk kulturpolitikk i perioden 2004–2014 konkluderer med at kommunene i denne perioden har prioritert kultur- og idrettsbygg på bekostning av de lovpålagte oppgavene (bibliotek og kulturskole) samt sosiokulturen.⁸⁶

En av de største endringene i den kommunale kulturpolitikken de senere årene, er bibliotekpolitikken. Norske bibliotek har gjennomgått store forandringer. Fra å være stille rom for individuell fordykning, er de blitt til rom for aktivt fellesskap. Denne utviklingen har pågått over flere år i kommunene ved at eldre, gjerne bortgjemte, bibliotek er blitt erstattet med nye, åpne bibliotek som tilrettelegger for sosialt samvær. Denne endringen er også blitt drevet fram fra statlig hold, særlig gjennom stortingsmeldinga *Bibliotek. Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid*.⁸⁷ Her trekkes det fram at oppdraget til bibliotekene (i en digital tid) ikke begrenser seg til utlån, men skal også inkludere en rolle som møtested og kulturarena. I bibliotekstatistikken og i målindikatorer for bibliotekene vektlegges nå besøk og arrangementer på bibliotekene i langt større grad enn før, og i 2013 ble målsettingen i bibliotekloven endret ved å spesifisere at «Folkebibliotekene skal være en uavhengig møteplass og arena for offentlig

⁸⁶ *Nou 2013:4*.

⁸⁷ *St.Meld. Nr. 23 (2008–2009)*.

samtale og debatt». Organisatorisk har denne endringen gjenspeilet seg i overgangen fra et statlig bibliotektilsyn til et utviklingsorgan for bibliotek (som i dag er en del av Nasjonalbibliotekets virksomhetsområde).

Referanser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2018. *Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*.

Mangset, Per & Hylland, Ole Marius. 2017. *Kulturpolitikk: Organisering, legitimering og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Myrvold, Trine Monica. 1998. *Kultursektor i forvitring? Økonomisk og organisatorisk utvikling i kommunal og fylkeskommunal kultursektor på 90-tallet*. NIBR prosjektrapport (trykt utg.), b. 1998:18. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

NOU 2013:4. *Kulturutredningen 2014*. Oslo: Kulturdepartementet.

St.meld. nr 21 (2007–2008). *Samspill: Et løft for rytmisk musikk*. Oslo: Kultur- og kirke departementet.

St.meld. nr. 23 (2008–2009). *Bibliotek: Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid*. Oslo: Kultur- og kyrkjedepartementet.

St.meld. nr. 38 (2002–2003). *Den kulturelle skulesekken*. Oslo: Kultur- og kirke departementet.

St.meld. nr. 48 (2002–2003). *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Oslo: Kultur- og kirke departementet.

Vestby, Guri Mette. (2013). *Fylkeskommunens rolle i kulturpolitikken: Bakgrunnsnotat til Kulturutredningen 2014. NIBR-notat: 2013:101*. Oslo: NIBR.

Kulturpolitisk styrning och kulturpolitiska reformer i Sverige

Jenny Johannisson, docent, Centrum för kulturpolitisk forskning, Bibliotekshögskolan, Högskolan i Borås.

Inledning

I Sverige delar den statliga, den regionala och den lokala nivån ansvaret för den offentliga kulturpolitiken. I och med det riksdagsbeslut som 1974 etablerade kulturpolitik som ett självständigt och avgränsat politikområde, fastställdes den moderna svenska kulturpolitikens huvudsakliga styrformer: övergripande mål, organisation, finansiering, ansvarsfördelning samt metoder för uppföljning och utvärdering. Ansvarsfördelningen mellan stat, regioner/landsting och kommuner är en viktig beståndsdel i den svenska kulturpolitiken, då den ingår i de grundläggande förutsättningarna för hur det politiska systemet som helhet kan styra kulturpolitikens utformning och implementering. Det lagstadgade kommunala självstyret, med tillhörande beskattningsrätt, har på det kulturpolitiska området medfört att kommuner och regioner/landsting har en hög grad av autonomi eftersom omfattningen av speciallagstiftning är liten. Samtidigt är det tydligt hur kulturpolitik i kommuner och regioner/landsting i huvudsak bidragit till implementeringen av kulturpolitik som en del av en nationell välfärdspolitik, liknande det som kommuner och regioner/landsting bidragit med inom specialreglerade områden som skola, socialtjänst samt hälsa och sjukvård. Grundfrågan avseende ansvarsfördelning mellan statlig, regional och lokal nivå har därmed på det kulturpolitiska området inte kommit att handla så mycket om innehållsmässiga prioriteringar som om inflytande över beslutsprocesser.

I det följande presenteras ansvarsfördelningen mellan den statliga, den regionala och den lokala styrningsnivån, med fokus på de huvudsakliga styrformerna mål, organisation, finansiering samt metoder för uppföljning och utvärdering. I presentationen inkluderas de reformer avseende ansvarsfördelningen mellan olika politiska nivåer som har genomförts sedan slutet av 1990-talet. Störst utrymme lämnas åt regionreformer och den så kallade Kultursamverkansmodell som genomfördes från år 2011 och framåt.

Den statliga styrningsnivån

Mål

I samband med det för den kulturpolitiska sektorn avgörande riksdagsbeslutet 1974 fastställdes åtta mål för den statliga kulturpolitiken.⁸⁸ Dessa mål reviderades av riksdagen år 1996,⁸⁹ efter att en större kulturutredning lämnat sitt slutbetänkande.⁹⁰ De mest märkbara förändringarna avsåg införandet av kvalitetsbegreppet i målsättningarna, samt en förändrad skrivning av det mål som avser den offentliga kulturpolitikens uppgift att erbjuda alternativ till det kommersiella kulturutbudet. Från och med 1996 benämns också målsättningarna som nationella istället för statliga, det vill säga att de omfattar den statliga kulturpolitiken men uttryckligen ska ha nationell räckvidd. Efter ytterligare en större kulturutredning⁹¹ fastställde riksdagen år 2009 de mål för den nationella kulturpolitiken som gäller idag:

Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.

För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.⁹²

2009 års riksdagsbeslut om kulturpolitiska mål innebar också ett förtydligande av relationen mellan nationell och statlig kulturpolitik å den ena sidan och kulturpolitik på regional och lokal nivå å den andra: ”De nya kulturpolitiska målen ska vara nationella, det vill säga styra den statliga kulturpolitiken. De ska även kunna inspirera och vägleda politiken i kommuner och landsting”.⁹³

Organisation för beslut och implementering

I det svenska statsskicket är det riksdagen i egenskap av representativ instans som fattar beslut om mål, övergripande organisation, budget samt lagstiftning på det kulturpolitiska området. Förslag till riksdagsbeslut bereds i riksdagens kultur-

⁸⁸ Rskr. 1974:248.

⁸⁹ Rskr. 1996/97:129.

⁹⁰ SOU 1995:84.

⁹¹ SOU 2009:16.

⁹² Rskr. 2009/10:145.

⁹³ Regeringens proposition 2009/10:3, s. 28.

utskott. I egenskap av exekutiv instans har regeringen i uppdrag att lägga fram förslag till beslut i riksdagen samt verkställa de beslut som riksdagen fattar genom upprättandet av förordningar och regleringsbrev för statliga myndigheter. Omfattningen av lagstiftning på det kulturpolitiska området är liten och begränsar sig till biblioteksområdet samt kulturmiljö- och museiområdet.⁹⁴ Kulturdepartementet, som under nuvarande regering leds av kultur- och demokrati-minister Alice Bah Kuhnke (Miljöpartiet), är regeringens instans för beredning och implementering av kulturpolitiska beslut. Ett självständigt kulturdepartement upprättades först år 1991, då kulturpolitiska frågor flyttades från utbildningsdepartementet till ett eget kulturdepartement. Det nuvarande departementet är indelat i fem enheter utifrån gällande ansvarsområden: diskrimineringsfrågor, demokrati och det civila samhället, kulturarv och kulturmiljö, konstarterna samt medier och film. Det är kulturdepartementet som tillsätter utredningar på det kulturpolitiska området, till exempel de större kulturutredningar som nämnts ovan.

Implementeringen av riksdagens och regeringens beslut sker genom de drygt 300 statliga myndigheterna, som i det svenska statsskicket har ett självständigt genomföra den beslutade politiken. Till kulturdepartementets ansvarsområden hör närmare 50 olika myndigheter, varav fler än 30 utgör museer med statlig finansiering. Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet är viktiga myndigheter inom kulturarvsområdet, liksom Svenska Filminstitutet på filmområdet. För den enskilda konstnärliga utövaren finns det möjlighet att söka stipendier och bidrag från Konstnärsnämnden och Sveriges författarfond. Statens kulturråd (Kulturrådet), som bildades i samband med det kulturpolitiska riksdagsbeslutet 1974 och fortsatt är i särställning, har i uppdrag att förverkliga de nationella kulturpolitiska målen med huvudsakligt fokus på institutionsbaserad och annan kulturverksamhet i organiserad form. Kulturrådet ska verka för kulturens utveckling och tillgänglighet, genom att fördela statliga bidrag till kulturverksamhet samt följa upp resultaten av finansierad verksamhet, men också genom att sprida information och kunskap om kultur och kulturpolitik. Den kulturverksamhet som ingår i Kulturrådets ansvarsområde är följande:

- teater, dans, musik och annan scenkonst,
- litteratur, kulturtidskrifter, läsfrämjande och bibliotek,
- bild och form samt museer och utställningar,
- regional kulturverksamhet,
- judiska, romska, samiska folkets, sverigefinska och tornedalska minoriteternas kulturaktörer, och
- andra kulturella ändamål.⁹⁵

⁹⁴ SFS 2013:801; SFS 1988:905; SFS 2017:563.

⁹⁵ Statens kulturråd 2018.

Kulturrådet har också det strategiska uppdraget att på kulturområdet förverkliga den nuvarande regeringens strategi för lika möjligheter och rättigheter för personer oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

Även om den kulturpolitiska organisationen på statlig nivå sedan 1974 måste betraktas som stabil och präglad av kontinuitet har några viktiga förändringar genomförts som får konsekvenser för ansvarsfördelningen mellan statlig, regional och lokal nivå. Som en konsekvens av förslag från 2009 års kulturutredning lades, efter särskild utredning, stiftelsen Rikskonserter ned år 2010.⁹⁶ Rikskonserter hade haft som huvuduppgift att genom rikstäckande turnéverksamhet komplettera det regionala och lokala musikutbudet. Istället fick det nybildade Statens musikverk i uppdrag att främja samverkan mellan olika aktörer inom musikområdet. Även den nuvarande regeringens beslut att tilldela Kulturrådet uppdraget att upprätta ett nationellt kulturskolecentrum inom sig har stora konsekvenser för musikverksamhet. Den utredning som ligger till grund för beslutet konstaterar att den statliga nivån fram till 2015 inte hade avsatt några ekonomiska resurser till den kommunalt ägda och finansierade kulturskolan, vilket bland annat fått till konsekvens att utbudet av kulturskolor inte är likvärdigt över landet.⁹⁷

Behov av ökad nationell samordning ligger också till grund för det uppdrag som Kungliga biblioteket fick efter särskild utredning av förslag som presenterades av 2009 års kulturutredning. Uppdraget är inkluderat i Bibliotekslagen och består i att främja samverkan, utveckling och uppföljning inom hela det allmänna biblioteksväsendet. Uppdraget omfattar således de statligt finansierade högskole- och universitetsbiblioteken, den regionalt finansierade biblioteksverksamheten, samt de kommunalt finansierade folk- och skolbiblioteken och ska bland annat resultera i utarbetande av en nationell biblioteksstrategi. Uppdragets genomförande förutsätter också nära samarbete med Kulturrådet, som fortsatt bär ansvaret för läsfrämjande insatser. Inom kulturmiljö- och museiområdet, det kulturpolitiska delområdet som utöver biblioteksverksamheten är reglerat i nationell lagstiftning, genomfördes en utredning⁹⁸ som ledde fram till att regeringens förslag om nedläggning av Riksutställningar genomfördes vid halvårsskiftet 2017.⁹⁹ Istället för turnerande utställningsverksamhet tilldelades Riksantikvarieämbetet ett nationellt uppdrag att främja samverkan, samordning och utveckling inom museiverksamhet på statlig, regional och lokal nivå.

Finansiering

Den statliga nivån har under hela 1900-talet tillsammans med kommunerna tagit det ekonomiska huvudansvaret för den offentliga kulturpolitiken, det vill säga stat och kommun har stått för drygt fyrtio procent vardera medan den regionala nivån

⁹⁶ *SOU 2010:12.*

⁹⁷ *SOU 2016:69.*

⁹⁸ *SOU 2015:89.*

⁹⁹ *Regeringens proposition 2016/17:116.*

har stått för den resterande delen. Enligt Myndigheten för kulturanalys har kulturområdet (som består av tre huvuddelar: kultur, folkbildning samt medier) utgjort omkring 1,3 procent av den statliga budgeten under perioden 2007–2015. Det innebär att den statliga nivån stod för SEK 6,8 miljarder (43 procent) av de samlade offentliga utgifterna för kultur år 2015, en andel som inte förändrats nämnvärt under den undersökta perioden. När det gäller folkbildning var statens samlade utgifter år 2015 SEK 3,8 miljarder, varav merparten gick till studieförbund och folkhögskolor. Med avseende på medier, där presstödet utgör 80 procent, uppgick statens samlade utgifter samma år till SEK 607,5 miljoner.¹⁰⁰

Av statens samlade utgifter för kultur utgjorde bidrag till regional kulturverksamhet den enskilt största posten (23 procent), medan museer och utställningar (20 procent) och scenkonst (19 procent) följde tätt därefter.¹⁰¹ Detta innebär att den största utgiftsposten på statlig nivå avser professionellt konstnärligt utövande, i första hand inom ramen för institutionsbaserad verksamhet. Med avseende på beredning av beslut om finansiering, utser regeringen samtliga ledamöter i Kulturrådets och Konstnärsnämndens styrelser, men endast ordförande och två ledamöter i styrelsen för Sveriges författarfond. Till fem av platserna i Konstnärsnämndens styrelse kan konstnärorganisationerna föreslå ledamöter, och majoriteten av ledamöterna i styrelsen för Sveriges författarfond utses av upphovsmanorganisationer, medan Kulturrådet inte har någon form av formaliserat inflytande från konstnärorganisationer. Samtliga styrelser, och de arbetsgrupper styrelserna i vissa fall delegerat beslutanderätt till, består endast av personer som själva är konstnärliga utövare eller på annat sätt besitter stor kunskap om sådan verksamhet.

Uppföljning och utvärdering

Alla statliga myndigheter måste enligt särskilt förordning återrapportera myndighetens resultat till regeringen i en årsredovisning,¹⁰² där krav på redovisning av särskilda uppdrag kan tillkomma i de årliga regleringsbrev. De kulturverksamheter som tilldelas statligt stöd har i sin tur detaljerade återrapporteringskrav till den anslagsgivande myndigheten. På det kulturpolitiska området har en viktig utmaning bestått i att skapa beslutsunderlag som baserar sig på enhetligt utformad och kontinuerligt uppdaterad statistik, exempelvis om svenska folkets kulturvanor. I 2009 års kulturpolitiska proposition föreslogs att utmaningen skulle hanteras genom att en oberoende analysmyndighet inrättades. Efter särskild utredning inrättades år 2011 Myndigheten för kulturanalys, som har i uppdrag att utvärdera kulturpolitikens effekter i förhållande till de nationella kulturpolitiska målen, samt att bedriva nationell och internationell omvärldsbevakning, i övrigt

¹⁰⁰ Myndigheten för kulturanalys 2016.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² SFS 2000:605.

utvärdera politiska åtgärder inom kulturområdet, samt systematiskt följa kulturlivets finansiering.¹⁰³

Sedan den 1 januari 2012 ansvarar Myndigheten för kulturanalys för den officiella kulturstatistiken, ett ansvar som myndigheten övertog huvudsakligen från Kulturrådet. Ansvaret för den officiella biblioteksstatistiken har dock tilldelats Kungliga biblioteket inom ramen för myndighetens nationella samordningsuppdrag på biblioteksområdet. Upprättandet av Myndigheten för kulturanalys kan betraktas som en avgörande reform, då den på det kulturpolitiska området för första gången i svensk historia innebär att myndighetsansvar för övergripande uppföljning av kulturpolitikens effekter skiljs från myndighetsansvar för medelstilldelning. Till myndighetens ansvar har också tillförts att följa upp Kultursamverkansmodellen,¹⁰⁴ vilket innebär att myndigheten följer upp kulturpolitiska åtgärder på samtliga politiska nivåer.

Den regionala styrningsnivån

Mål

Som ett led i implementeringen av 1974 års kulturpolitiska riksdagsbeslut intensifierades arbetet med att, i första hand på lokal men även på regional nivå, mer systematiskt avgränsa, organisera och professionalisera den kulturpolitiska verksamheten. De mål som kom att upprättas på regional och lokal nivå kom att i hög utsträckning förhålla sig till och ofta direkt återspegla de statliga kulturpolitiska målsättningarna, även innan riksdagen år 1996 beslutade att målsättningarna skulle vara nationella. Även om det kulturpolitiska området i Sverige i mycket liten utsträckning är lagreglerat – med viktiga undantag avseende bibliotek samt kulturmiljö och museer – har således 1974 års kulturpolitiska beslut fått en starkt normerande effekt på den regionala och lokala kulturpolitiken. Att regioner och kommuner ställer sig bakom de nationella kulturpolitiska målen blir uppenbart inte minst genom det ”kulturpolitiska positionspaper” som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), svenska kommuners, regioners/landstings gemensamma arbetsgivar- och intresseorganisation, beslutade om 2015.¹⁰⁵ Enligt SKL har regioner/landsting ansvar för ”strategiska utvecklingsfrågor och [att vara] huvudmän för regionala kulturinstitutioner”.¹⁰⁶ Därutöver spelar de en nyckelroll i den kultursamverkansmodell som presenteras närmare längre fram.

Samtidigt som det råder grundläggande konsensus på statlig, regional och lokal nivå om kulturpolitikens två huvuduppdrag – att samtidigt främja goda förutsättningar för fritt konstnärligt (professionellt) utövande och alla människors delaktighet i kulturlivet – finns det skillnader i betoning och vidareutveckling av

¹⁰³ Dir. 2010:81.

¹⁰⁴ SFS 2011:1235.

¹⁰⁵ Sveriges Kommuner och Landsting 2015.

¹⁰⁶ *Ibid.*, s. 22.

dessa uppdrag mellan nivåerna. Av SKL:s kulturpolitiska positionspapper, liksom av enskilda regioners/landstings och kommuners kulturpolitiska måldokument, går att utläsa att åtminstone två teman betonas starkare på den regionala och den kommunala nivån än på den statliga. För det första tas det på regional och lokal nivå uttryckligen utgångspunkt i kulturpolitikens betydelse för och relation till hållbar utveckling, i social, ekonomisk och miljömässig bemärkelse. 2009 års kulturutredning föreslog att hållbar utveckling skulle skrivas in i de nationella kulturpolitiska målsättningarna, men regeringen tog inte detta förslag vidare till riksdagsbeslut. Även frågan om kulturens betydelse för platsutveckling är knuten till detta tema, eller till det SKL benämner ”de kulturella dimensionerna i samhällsplaneringen”.¹⁰⁷ Behovet av att på regional och kommunal nivå sätta kulturpolitiken tydligare i relation till det övriga samhället blir också märkbart i det andra temat, som handlar om det ökande behovet av gränsöverskridande – till exempel mellan offentlig, privat och civil sektor och mellan kulturverksamhet, näringsverksamhet och social verksamhet – som såväl regioner/landsting som kommuner lyfter fram.

Organisation för beslut och implementering

Den regionala styrningsnivån är den politiska nivå som har genomgått, och fortfarande genomgår, störst förändringar. Landstingen, som inrättades som självstyrande enheter med egen beskattningsrätt i samband med 1862 års kommunalreform och som kommit att uppbära huvudsakligt ansvar för hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik, uppfattades i början av 1990-talet som ineffektiva. Den dåvarande regeringen tillsatte därför en Regionberedning med uppdraget att lämna förslag på hur en resursmässigt mer effektiv ansvarsfördelning mellan stat, landsting och kommun kunde åstadkommas genom att sammanföra landsting till större regioner.¹⁰⁸ Regionberedningens förslag,¹⁰⁹ som bildade underlag för flera propositioner, innebar efter riksdagsbeslut att bland andra Region Skåne och Västra Götalandsregionen fick inleda försöksverksamhet med större regionbildningar under slutet av 1990-talet. Regioner uppbär fortsatt samma ansvar som landstingen för hälso- och sjukvård och kollektivtrafik, men har därutöver tilldelats ett särskilt ansvar för regional utveckling som tidigare låg på länsstyrelserna. Regionreformen var alltså en decentraliseringsreform i den meningen att den överförde ett tidigare statligt ansvar till den regionala nivån.

Regionberedningens förslag utgick från att hela Sverige, genom sammanslagning av såväl län som landsting, på sikt skulle indelas i ett mindre antal regioner. Efter att processen avstannat har två olika utredningar 2007 och 2016 föreslagit att Sverige skulle indelas i 6–9 större regionala enheter,¹¹⁰ men förslaget har inte genomförts på grund av bristande stöd över partigränserna. Idag har Sverige därför

¹⁰⁷ *Ibid.*, s. 15.

¹⁰⁸ *Dir. 1992:86.*

¹⁰⁹ *SOU 1995:27.*

¹¹⁰ *SOU 2007:10.*

13 regioner, en kommun med landstingskommunalt ansvar samt ansvar för regional utveckling och därmed rätt att kalla sig region (Gotland), samt 7 landsting. I de sistnämnda fallen pågår arbetet med ansökningar om att få bilda region i samverkan mellan landsting, kommunala samverkansorgan och länsstyrelse.

Oavsett status som landsting eller region sker beslutsfattande och implementering av fattade beslut på ett likartat sätt över hela landet. Region-/landstingsfullmäktige fattar i egenskap av representativ instans beslut om kulturpolitiska mål, organisation samt budget, medan region-/landstingsstyrelsen är exekutiv instans. Regionala/landstingskommunala nämnder utgör beredningsinstans åt såväl fullmäktige som styrelse. Sex regioner/landsting har idag kulturnämnd, medan nio har fört samman kulturfrågor med utbildning, bildning, fritid eller annat och resterande sex har placerat kulturfrågor antingen direkt under regionstyrelsen alternativt har ingen tydligt identifierad placering.¹¹¹ Politiska beslut genomförs av förvaltning och tjänstemän. Dessa är i större regioner/landsting samlade i en separat kulturförvaltning men är i majoriteten av fallen organiserade tillsammans med andra sakfrågor och allt oftare tillsammans med regional utveckling. En viktig skillnad mellan statligt ägda kulturinstitutioner å ena sidan och regionalt eller kommunalt ägda å den andra är att politisk representation ingår i styrelserna för de sistnämnda.

I samband med att riksdagen i december 2009 fattade beslut om revidering av de nationella kulturpolitiska målen, fattade den även beslut om att genomföra en ny modell för fördelning av statliga bidrag till regional kulturverksamhet.¹¹² Efter att en särskild utredning lämnat ett mer ingående förslag på utformning av modellen¹¹³ genomfördes den så kallade Kultursamverkansmodellen från 2011 och framåt, och sedan 2013 är alla regioner/landsting utom Stockholms läns landsting med i modellen.

Av kulturpolitiska aktörer på såväl statlig som regional och kommunal nivå presenteras Kultursamverkansmodellen som en reform som avser att fullfölja den decentraliseringstanke som genomsyrat svensk kulturpolitik sedan 1974 års riksdagsbeslut.¹¹⁴ I detta beslut omfattade de dåvarande statliga kulturpolitiska målen ett explicit ställningstagande i frågan, då det fjärde målet fastställde att "[k]ulturpolitiken skall främja en decentralisering av verksamhet och beslutsfunktioner inom kulturområdet".¹¹⁵ Denna målformulering försvann efter riksdagens revidering av målen 1996, men ansvarsfördelningen mellan statlig, regional och kommunal nivå var en viktig fråga i den debatt som fördes om såväl utredning som efterföljande proposition. Efter försöksverksamhet av olika slag i syfte att förbättra dialog och samverkan mellan statlig, regional och kommunal

¹¹¹ *Sammanställningen baseras på författarens genomgång av samtliga regioners/landstings webbplatser 2018-02-08.*

¹¹² *Rskr. 2009/10:145.*

¹¹³ *SOU 2010:11.*

¹¹⁴ *SOU 2010:11, s. 31f.; Sveriges Kommuner och Landsting 2015, s. 10.*

¹¹⁵ *Rskr. 1974:248.*

nivå, inrättades till slut Kultursamverkansmodellen. Enligt den statliga förordning som reglerar modellen är ändamålet att ”/.../ bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer”.¹¹⁶ Syftet beaktar således såväl ett nationellt som ett regionalt perspektiv. I den statliga utredning som ligger till grund för modellen diskuteras de utgångspunkter som ska gälla för modellens tillämpning, och utöver beaktandet av gällande kulturpolitiska målsättningar fastställs också en utgångspunkt i den så kallade principen om armlängds avstånd, som innebär att politiska beslut begränsar sig till övergripande förutsättningar för konstnärlig och kulturell verksamhet och inte griper in i det konstnärliga och kulturella innehållet.

Kultursamverkansmodellen innebär att Kulturrådet fattar beslut om statligt bidrag till regional kulturverksamhet baserat på treåriga kulturplaner som regioner/landsting har att ta fram ”i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället”.¹¹⁷ Regionen/landstinget fördelar därefter beviljade statliga bidrag med kulturplanen som underlag. Kulturplanen ska presentera regionala prioriteringar i relation till nationella kulturpolitiska målsättningar, och statliga bidrag kan endast komma ifråga för

1. professionell teater-, dans- och musikverksamhet, museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete,
2. biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet,
3. professionell bild- och formverksamhet,
4. regional enskild arkivverksamhet,
5. filmkulturell verksamhet, och
6. främjande av hemslojd.¹¹⁸

Listan har reviderats sedan Kultursamverkansmodellens införande; kulturmiljö-arbete har tillförts punkt 2 om museiverksamhet och professionell bild och form har ersatt den tidigare mer allmänna skrivningen om konst och kulturfrämjande verksamhet i punkt 4.¹¹⁹ Avgränsningen har inneburit att de regionala kulturplaner som sedan år 2011 tagits fram av regioner/landsting kommit att inkludera både verksamhet som är berättigad till statligt stöd och verksamhet som inte är det. Inom regioner/landsting har processer för framtagande av kulturplaner gradvis etablerats. De regionala utvecklingsbidrag som introducerades i och med riksdags-beslutet 1996 och som syftar till att stödja tidsbegränsade utvecklingsbidrag med särskilt fokus på kvalitet, konstnärlig förnyelse och tillgänglighet fördelas fortsatt av Kulturrådet.

¹¹⁶ SFS 2010:201, § 4.

¹¹⁷ *Ibid.*, § 7.

¹¹⁸ *Ibid.*, § 8.

¹¹⁹ SFS 2017:1264.

Finansiering

Enligt Myndigheten för kulturanalys stod regioner/landsting år 2015 för SEK 3,9 miljarder (15 procent) av det offentligas totala ekonomiska resurser till kulturområdet. Regioners/landstings kostnader på kulturområdet har ökat med cirka 17 procent under perioden 2008–2017. De största utgiftsområdena var år 2015 folkbildning och folkrörelser (27 procent), teater och dans (25 procent), museer, utställningar, kulturmiljövård och arkiv (15 procent) samt musik (13 procent). Även på den regionala nivån går merparten av de ekonomiska resurserna till institutionsbaserad verksamhet. En viktig skiljelinje går mellan större och mindre regioners/landstings utgifter för kultur, där de tre folkrikaste regionerna/landstingen Västra Götaland, Skåne och Stockholm tillsammans står för drygt hälften av de regionala kulturkostnaderna. Av de SEK 1,6 miljarder som staten år 2015 avsatte för regional kulturverksamhet, gick 1,3 miljarder in i Kultursamverkansmodellen, medan regioner/landsting avsatte drygt två miljarder (mellan 52 och 54 procent) av sina bidrag för modellen.¹²⁰

Uppföljning och utvärdering

Riktlinjer för organisation, beslutsfattande och uppföljning i såväl regioner/landsting som kommuner är reglerade i lag, i första hand Kommunallagen och Förvaltningslagen.¹²¹ Dessa regler avser främst ekonomiska och juridiska aspekter medan innehållsmässiga prioriteringar samt uppföljning och utvärdering av dessa i hög utsträckning blir upp till varje region/landsting eller kommun. SKL bedriver ett aktivt arbete för att till sina medlemmar sprida kunskap om och inspirera till ett systematiskt kvalitetsarbete, men detta avser styrning och uppföljning inom den offentliga verksamheten mer generellt. På det kulturpolitiska området har SKL minskat omfattningen av egna kunskapsunderlag och hänvisar istället till den statliga nivåns ansvar för mer systematisk och nationellt täckande kunskapsproduktion och kunskapspridning, exempelvis avseende nationell statistik om barns och ungas kulturvanor.¹²²

Med avseende på Kultursamverkansmodellen har Kulturrådet ansvar för kontinuerlig uppföljning,¹²³ medan Myndigheten för kulturanalys har i uppdrag att ”analysera dess långsiktiga effekter”.¹²⁴ Modellen har även följts upp av riksdagens kulturutskott,¹²⁵ samt SKL.¹²⁶ Nämnade aktörer är relativt överens om Kultursamverkansmodellens positiva effekter: den har bidragit till ökad dialog och samverkan mellan statlig, regional och kommunal nivå och till att kulturområdet fått större utrymme i regional och kommunal politik. Konsensus om de nationella

¹²⁰ Myndigheten för kulturanalys 2016.

¹²¹ SFS 2017:725; SFS 2017:900.

¹²² Sveriges Kommuner och Landsting 2015.

¹²³ Se t.ex. Statens kulturråd 2016.

¹²⁴ SFS 2011:1235.

¹²⁵ Riksdagens kulturutskott 2015.

¹²⁶ Sveriges kommuner och landsting 2012; Sveriges Kommuner och Landsting 2015a.

kulturpolitiska målen finns på samtliga politiska nivåer, och inget tyder på att principen om armlängds avstånd frångåtts i högre utsträckning än tidigare, vilket var en farhåga när modellen genomfördes och politiker på regional och kommunal nivå fick större inflytande över beslutsprocessen.

Den lokala styrningsnivån

Mål

Som redan påpekats i relation till regioner/landsting, är variationen inte särskilt stor med avseende på kulturpolitiska målsättningar på lokal nivå, trots att Sverige är indelat i 290 kommuner. De nationella kulturpolitiska målsättningarna har ett väldigt tydligt genomslag, och den variation som finns avser de två teman – hållbar utveckling och behovet av gränsöverskridande – som tidigare presenterats. Kommunerna ansvarar för ”det lokala kulturlivet”,¹²⁷ där huvuddelen av verksamheten utgörs av folkbibliotek, musik- och kulturskolor, kulturmiljö, kommunala kulturinstitutioner som kulturhus och museer, samt ekonomiskt stöd till verksamheter inom kulturektorn och civilsamhället. Mot bakgrund av att folkbiblioteksverksamheten utgör basen i de flesta kommuners kulturpolitik är det här som konsekvenserna av bibliotekslagen blir som störst, inte minst då kommunernas verksamhet är bärande i de biblioteksplaner som enligt lagen ska upprättas för verksamheten.

Organisation för beslut och implementering

Fram till dess att regionreformerna inleddes på 1990-talet kan kommunerna huvudsakligen sägas ha delat huvudansvaret för genomförandet av kulturpolitiken med den statliga nivån. Genom det ansvar för centrala beståndsdelar i det svenska välfärdssamhället, bland annat socialtjänst och så småningom skolverksamhet, som kommunerna uppburet har de varit avgörande i implementeringen av nationella målsättningar överlag. Både 1952 och 1971 genomfördes större kommunreformer som bidrog till att drastiskt minska antalet kommuner, med hänvisning till skatteunderlag och ökande krav på resurseffektivitet. Från 1990-talet har tendensen gått i motsatt riktning, med splittringar och utbrytningar av kommuner, så att sammanlagda antalet kommuner har ökat om än marginellt. Samverkan mellan kommuner i form av kommunalförbund har under hela 1900-talet varit viktigt och har ofta bildat utgångspunkt för nya regionbildningar.

Liksom inom regioner/landsting utgör i kommunerna en folkvald och parlamentariskt sammansatt församling beslutande instans avseende budget och övergripande riktlinjer, medan kommunstyrelsen och nämnder har ansvar för att fattade beslut bereds och implementeras. Svenska kommuner tenderar att följas åt när det gäller den kulturpolitiskt relevanta nämndstrukturen, eller som dåvarande

¹²⁷ *Sveriges Kommuner och Landsting 2015*, s. 22.

Svenska Kommunförbundet uttrycker det i en rapport från 2003: ”Den kommunala kultur- och fritidspolitikerna har alltid präglats av stor frihet. Trots den stora friheten och avsaknaden av lagstiftning har kommunernas arbete emellertid utvecklats likartat över Sverige”.¹²⁸ Denna utveckling innebar under 1990-talet en kraftig minskning av andelen kommuner med separat kulturnämnd, vilket Svenska kommunförbundet förklarar med den större frihetsgrad avseende kommunal organisation som 1991 års kommunallag medförde, men också med kraftiga försämringar i den offentliga sektorns ekonomi.¹²⁹ Detta ledde till att ett större antal kommuner hanterade kulturfrågor tillsammans med fritids- eller kulturfrågor i gemensam nämnd, och Svenska Kommunförbundet kunde vid det senaste enkättilfället 2003 konstatera att det också fanns ett ökande antal kommuner där kulturfrågor placeras direkt under kommunstyrelsen. Det finns i nuläget ingen uppdaterad uppföljning av samlad status i de svenska kommunerna, men det finns anledning att tro att den tidigare utvecklingen fortsätter. Under 2000-talet har dock argumenten för sammanslagningar och omorganisationer på det kulturpolitiska området skiftat, från hänvisning till ekonomiska begränsningar till de kvalitetsförbättringar som sektorsövergripande samverkan förväntas leda till.

Finansiering

Enligt Myndigheten för kulturanalys stod kommunerna år 2015 för SEK 10,9 miljarder (42 procent) av det offentligas totala ekonomiska resurser till kulturområdet. De största utgiftsområdena var år 2015 bibliotek (29 procent), Allmän kulturverksamhet, övrigt, det vill säga stöd till kulturella föreningar, museiverksamhet och allmänskulturell verksamhet (35 procent), samt musik- och kulturskolor (22 procent). Institutionsbaserad verksamhet dominerar således också på lokal nivå, och fördelningen av medel mellan olika verksamhetsområden har inte förändrats nämnvärt över tid.¹³⁰

Uppföljning och utvärdering

Som redan nämnts är kommuner bundna av samma lagstiftning avseende uppföljning och utvärdering som regioner/landsting. Med utgångspunkt i att intresset för att använda kultur som redskap för platsutveckling är störst på den lokala nivån, har olika metoder för ett sådant förhållningssätt utvecklats inom flera svenska kommuner. Den metod som under 1990-talet och början av 2000-talet blev mest omtalad och tillämpad – Cultural Planning – utgår från ett medborgarperspektiv i allt från planering till uppföljning av kulturpolitiska åtgärder.¹³¹

¹²⁸ Svenska kommunförbundet 2003, s. 16.

¹²⁹ *Ibid.*, s. 17.

¹³⁰ Myndigheten för kulturanalys 2016.

¹³¹ Sveriges kommuner och landsting 2011.

Referenser

Dir. 1992:86. *En regionberedning.*

Dir. 2010:81. *Bildande av Myndigheten för kulturanalys.*

Myndigheten för kulturanalys. 2016. *Samhällets utgifter för kultur 2014–2015.* Kulturfakta 2016:1. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Regeringens proposition 2016/17:116. *Kulturarvspolitik.*

Regeringens proposition 2009/10:3, *Tid för kultur.*

Riksdagens kulturutskott. 2015. *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen.* 2015/16:RFR4. Stockholm: Riksdagstrycket.

Rskr. 1974:248.

Rskr. 1996/97:129.

Rskr. 2009/10:145.

SFS 1988:905. *Kulturmiljölag.*

SFS 2000:605. *Förordning om årsredovisning och budgetunderlag.*

SFS 2010:2012. *Förordning om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.*

SFS 2011:1235. *Förordning om ändring i förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys.*

SFS 2013:801. *Bibliotekslag.*

SFS 2017:563. *Museilag.*

SFS 2017:725. *Kommunallag.*

SFS 2017:900. *Förvaltningslag.*

SFS 2017:1264. *Förordning om ändring i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.*

SOU 1995:27. *Regional framtid.*

- SOU 1995:84. *Kulturpolitikens inriktning.*
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*
- SOU 2009:16. *Betänkande av kulturutredningen.*
- SOU 2010:11. *Spela samman: En ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet.*
- SOU 2010:12. *I samspel med musiklivet: En ny nationell plattform för musiken.*
- SOU 2015:89. *Ny museipolitik.*
- SOU 2016:48. *Regional indelning – tre nya län.*
- SOU 2016:69. *En inkluderande kulturskola på egen grund.*
- Statens kulturråd. 2016. *Kultursamverkansmodellen. Ekonomi och personal till och med 2015.* Stockholm: Statens kulturråd.
- Statens kulturråd. 2018. "Om Kulturrådet". <http://www.kulturradet.se/sv/Om-kulturradet/>. Hämtad den 10 februari 2018.
- Svenska kommunförbundet. 2003. *Vem tar hand om kultur och fritid i Sveriges kommuner?* Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Sveriges kommuner och landsting. 2011. *Att fånga platsens själ: Handbok om cultural planning.* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Sveriges kommuner och landsting. 2012. *Under konstruktion: Effekter av kultursamverkansmodellen 2010–2012.* Stockholm: SKL.
- Sveriges Kommuner och Landsting. 2015. *Kulturpolitiskt positionspapper.* Stockholm: SKL.
- Sveriges Kommuner och Landsting. 2015. *Kultur i hela landet: Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen.* Stockholm: SKL.



Inför det nordiska kulturpolitiska toppmötet i Malmö 8–9 maj 2018 har Kulturanalys Norden, på uppdrag av Nordiska ministerrådet, tagit fram en rapport om kulturpolitisk styrning och kulturpolitiska reformer i Norden. Kulturanalys Norden har vänt sig till forskare från de fem nordiska länderna med specialistkunskap på sitt lands kulturpolitiska nuläge och utveckling och beställt texter som behandlar

- hur ansvaret för kulturpolitiken i respektive land är fördelat mellan nationell, regional och lokal nivå,
- vilka större kulturpolitiska reformer som har genomförts i respektive land under en period från ungefär år 2000, samt
- generella politiska förändringar som påverkat ansvarsförhållanden och relationer mellan de olika nivåerna avseende kulturpolitiska frågor i respektive land.

Kulturanalys Norden har till uppgift att ta fram statistik och andra kunskapsunderlag som är av relevans för den nordiska kulturpolitiken. Syftet med Kulturanalys Nordens verksamhet är därmed att utveckla kunskap som är till nytta för beslutsfattare som vill utveckla den nordiska kulturpolitiken och stärka det nordiska kulturlivet.

